

RÉSUMÉ

**MÉMOIRE À LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

PROJET DE LOI N° 60,
*CHARTRE 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*

Février 2014

Rédaction :

Jean-Sébastien Imbeault, chercheur
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Collaboration :

Meissoon Azzaria, agente d'information
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 LES MODIFICATIONS ENVISAGÉES À LA CHARTRE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC	2
2 L'INTRODUCTION D'UNE CHARTRE DE LA LAÏCITÉ	8
CONCLUSION.....	17

INTRODUCTION

Le 7 novembre 2013, le gouvernement déposait 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*.

Conformément à son mandat, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (la Commission) a analysé ce projet de loi et a relevé les dispositions contraires aux principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. L'analyse de la Commission, de même que les recommandations qui en découlent, sont présentées dans le mémoire qu'elle a soumis à l'Assemblée nationale le 20 décembre 2013 et qui a été rendu public le 17 janvier 2014.

La première partie de ce mémoire porte sur les modifications proposées à la Charte des droits et libertés envisagées par le projet de loi n° 60 alors que la deuxième partie s'attarde plus spécifiquement à l'établissement d'une Charte de la laïcité que le projet de loi vise à instituer.

Les conclusions et recommandations de la Commission se rattachent d'abord aux modifications proposées à la *Charte des droits et libertés de la personne* et ensuite aux dispositions découlant de la Charte de la laïcité. Dans un premier temps, la Commission note avec inquiétude que pour la première fois depuis l'adoption de la *Charte des droits et libertés de la personne*, un projet de loi vise à restreindre la portée des droits et libertés. Comme nous le verrons, ces propositions de modifications ne sont pas conformes à la Charte et la Commission recommande de ne pas les adopter.

D'autres recommandations de la Commission ont trait à plusieurs des dispositions de la Charte de la laïcité qui rendraient plus complexe la mise en œuvre sociale, juridique et judiciaire des droits et libertés et entraîneraient d'importantes conséquences sociales. La Commission recommande ainsi que certaines dispositions ayant trait à la Charte de la laïcité ne soient pas adoptées alors que d'autres devraient être modifiées ou interprétées de manière à être appliquées conformément à la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec.

1 LES MODIFICATIONS ENVISAGÉES À LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC

Le projet de loi n° 60 propose de modifier la *Charte des droits et libertés de la personne* à trois endroits : modifications au préambule (art. 40) et à l'article 9.1 (art. 41) ainsi que l'ajout du nouvel article 20.2 présentant l'accommodement raisonnable et certaines balises (art. 42).

Pour la première fois depuis son adoption en 1975, les changements proposés à la *Charte des droits et libertés de la personne* visent non pas à donner une plus grande portée aux droits et libertés, mais plutôt à les restreindre.

Origines, objet et portée de la Charte des droits et libertés de la personne

Le droit international des droits de la personne – dont la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* – a grandement influencé le contenu et la structure de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec.

À l'instar de ceux-ci, son objet est d'affirmer et de protéger les droits et libertés, et ce, afin de garantir le respect de la dignité humaine et l'égalité. La *Charte des droits et libertés de la personne* est un outil de lutte à la discrimination sous toutes ses formes. Elle s'articule autour des principes de démocratie, de primauté du droit et de respect des minorités.

Les droits et libertés protégés par celle-ci sont interdépendants. Aucun droit n'est absolu ou n'est plus important qu'un autre droit. En ce sens, toute tentative de hiérarchiser les droits doit être rejetée. En cas de tension ou de conflit entre deux droits, un exercice de conciliation doit permettre de trouver un équilibre entre ceux-ci.

La portée de la Charte des droits et libertés est vaste. Elle touche l'ensemble de la société québécoise, les secteurs publics et privés. Elle a de plus un caractère quasi constitutionnel, c'est-à-dire qu'elle a primauté sur les autres lois au Québec. Toute loi doit donc respecter les principes qui y sont énoncés, sous peine d'être déclarée invalide.

C'est à la lumière de ces principes que la Commission a analysé les modifications proposées à la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Modifications au préambule de la Charte des droits et libertés de la personne

L'article 40 du projet de loi introduit au préambule de la *Charte des droits et libertés de la personne* une deuxième référence à l'« égalité entre les femmes et les hommes », puis ajoute une référence à la « primauté du français » ainsi qu'à la « séparation des religions et de l'État, la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci ».

L'ensemble de ces éléments y sont présentés comme des « valeurs fondamentales de la nation québécoise ». Selon la Commission, ces « valeurs fondamentales de la nation québécoise » ne sont pas du même ordre que les valeurs universelles citées au préambule de la *Charte des droits et libertés de la personne*. La Commission craint l'impact que pourrait avoir l'introduction du cadre de la nation sur l'interprétation donnée aux droits et libertés qui y sont contenus.

a) Égalité entre les femmes et les hommes

Le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes fait déjà partie intrinsèque de la *Charte des droits et libertés de la personne*. La Commission s'interroge néanmoins sur les risques associés à l'introduction d'une référence supplémentaire à l'« égalité entre les femmes et les hommes » dans le préambule de celle-ci. Constitue-t-elle une base d'interprétation différente de celle déjà offerte par l'égalité entre les femmes et les hommes comprise comme fondement de la justice et de la paix qui apparaît au troisième paragraphe de l'actuel préambule et à la disposition interprétative 50.1 de la Charte des droits et libertés? La Commission considère que cet ajout pourrait provoquer certaines contradictions pouvant dans les faits affaiblir la protection du droit à l'égalité réelle entre les femmes et les hommes dans l'exercice des droits et libertés déjà garantis par l'article 10 de la Charte des droits et libertés.

b) Primauté du français

Concernant l'introduction de la « primauté du français » au préambule de la *Charte des droits et libertés de la personne*, la Commission rappelle que le statut officiel d'une langue ou sa primauté ne participe pas de l'objet de celle-ci et ne constitue pas un principe qui sous-tend les droits et libertés de la personne. La Commission soulève également le risque associé à l'introduction de la notion de « primauté » qui induirait une forme de hiérarchisation entre les droits et libertés contraire à la structure et l'économie de la Charte des droits et libertés.

La Commission s'interroge par ailleurs sur la conciliation entre cette éventuelle « primauté de la langue française » et le droit à l'égalité fondé sur le motif langue. L'ajout d'une telle référence risquerait certainement d'amoindrir la portée des droits garantis par la Charte des droits et libertés.

c) Séparation des religions et de l'État, neutralité religieuse et caractère laïque de celui-ci

Quant à la « séparation des religions et de l'État, la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci », la Commission souligne que la laïcité n'est pas une valeur, mais consiste plutôt en un aménagement politique dont la principale finalité est d'assurer l'exercice concret de la liberté de conscience et de religion ainsi que l'égalité. Ainsi, la neutralité religieuse vise à protéger les personnes, notamment contre la volonté d'une majorité ou d'un État d'imposer ce qui est bon ou vrai.

Constatant que plusieurs autres dispositions prévues dans le projet de loi n° 60 limiteraient le libre exercice des droits fondamentaux et porteraient atteinte au droit à l'égalité, la Commission s'interroge sur l'objectif poursuivi par cette introduction au préambule qui n'est pas de nature à mieux définir et mieux interpréter les droits et libertés protégés par la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Recommandation 1 :

Pour l'ensemble de ces raisons, la Commission recommande de ne pas adopter l'article 40 du projet de loi n° 60 qui modifie le préambule de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Modifications à l'article 9.1 de la Charte des droits et libertés de la personne

La Commission analyse ensuite les modifications envisagées par le projet de loi n° 60 à l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

La Commission rappelle que sous certaines conditions et suivant une démarche bien définie par les tribunaux, l'article 9.1 permet notamment à l'État d'encadrer l'exercice des libertés et droits fondamentaux. Cette disposition justificative constitue l'un des éléments pivots par lequel les droits et libertés protégés par la Charte québécoise sont mis en équilibre avec les intérêts collectifs. Toute modification à l'article 9.1 doit donc être envisagée avec la plus grande

prudence étant donné l'impact possible sur l'exercice concret des libertés et droits fondamentaux protégés par la Charte des droits et libertés inscrits aux articles 1 à 9.

Le projet de loi n° 60 prévoit l'ajout d'un paragraphe à l'article 9.1 de la Charte des droits et libertés. Trois valeurs y seraient inscrites : l'« égalité entre les femmes et les hommes », la « primauté du français » et la « séparation des religions et de l'État, la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci ».

a) Égalité entre les femmes et les hommes

Par rapport à l'introduction de la valeur d'« égalité entre les femmes et les hommes » à l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, la Commission rappelle que le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes y est déjà garanti en vertu du droit à l'égalité inscrit à l'article 10, mais aussi en vertu de la disposition interprétative 50.1. De plus, il ne fait aucun doute que les critères inscrits dans le libellé actuel de l'article 9.1 incluent déjà le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes.

Ainsi, selon l'interprétation de cet article par les tribunaux, les droits et libertés protégés par la Charte peuvent être restreints dans les situations où leur exercice est préjudiciable au droit d'autrui. L'introduction d'une mention supplémentaire à l'égalité entre les femmes et les hommes risque dans les faits de créer un déséquilibre contraire à la *Charte des droits et libertés de la personne*.

b) Primauté du français

Quant à l'ajout de la « primauté du français » à l'article 9.1 de la Charte des droits et libertés, la Commission souligne que cette référence est directement en contradiction avec l'équilibre prescrit à cet article. Ainsi, l'ajout d'un tel critère réduirait de façon considérable la portée de la liberté d'expression prévue à l'article 3 de la Charte québécoise qui inclut la liberté de s'exprimer dans la langue de son choix.

c) Séparation des religions et de l'État, neutralité religieuse et caractère laïque de celui-ci

Quant à l'inscription de la « séparation des religions et de l'État, la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci » à l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, la

Commission précise que la neutralité religieuse découle directement du droit à la liberté de conscience et de religion ainsi que du droit à l'égalité protégés par la Charte québécoise.

Le projet de loi n° 60 opère donc un détournement de sens des notions de laïcité de l'État, de séparation des religions et de l'État et de neutralité religieuse. Ces concepts y sont utilisés de manière erronée afin de réduire la portée de la liberté de conscience et de religion, alors qu'elles doivent garantir leur exercice.

Certains pourraient croire que l'ajout de telles références à l'article 9.1 signifie l'introduction du cadre conceptuel de la Charte de la laïcité au sein même de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Cette modification risquerait en définitive de réduire la portée de la liberté de conscience et de religion, telle qu'elle a été interprétée depuis plusieurs décennies.

Étant donné l'organisation et la structure de la Charte des droits et libertés et sa primauté, la Commission est cependant d'avis que l'interprétation de ces notions qui prévaut tant en droit québécois qu'en droit canadien et international devrait continuer à s'appliquer, même dans l'hypothèse de leur insertion dans le cadre de l'article 9.1.

À ces trois valeurs, le projet de loi ajoute une référence à la prise en compte des « éléments emblématiques ou toponymiques du patrimoine culturel du Québec qui témoignent de son parcours historique » qui, de l'avis de la Commission, n'a pas lieu d'être introduite dans la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Recommandation 2 :

Pour l'ensemble de ces raisons, la Commission recommande de ne pas adopter l'article 41 du projet de loi n° 60 qui modifie l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Introduction de l'article 20.2 : l'obligation d'accommodement raisonnable et ses balises

Le projet de loi n° 60 introduit le nouvel article 20.2 à la *Charte des droits et libertés de la personne*, afin de définir l'obligation d'accommodement raisonnable et prévoir un certain nombre de balises visant à l'encadrer. La Commission rappelle d'abord qu'il est important de respecter la fonction de cette obligation légale, sans quoi on risque de diminuer sa portée et par le fait même les protections offertes en vertu du droit à l'égalité réelle.

À cet égard, le deuxième et le quatrième alinéa de l'article 20.2 s'écartent de l'état actuel du droit en la matière. Leur introduction permettrait de limiter indûment l'obligation d'accommodement raisonnable, et ce, pour l'ensemble des 13 motifs interdits de discrimination.

a) Égalité entre les femmes et les hommes comme balise à l'accommodement

Le deuxième alinéa de l'article 20.2 introduit « l'égalité entre les femmes et les hommes » comme premier critère de contrainte excessive. Dans son analyse, la Commission fait tout d'abord remarquer que ce critère se retrouve isolé du critère de l'atteinte au droit d'autrui, un critère qui comprend déjà le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes. Les outils existants permettent donc de rejeter toute demande d'accommodement qui porterait atteinte au droit à l'égalité entre les femmes et les hommes.

De plus, la mise en évidence de ce critère fait de l'égalité femme-homme une condition *sine qua non* de tout accommodement. On s'éloigne ainsi de l'exercice d'équilibre que commande l'évaluation du caractère raisonnable de l'accommodement. Cette condition réintroduirait une conception formelle de l'égalité qui pourrait avoir des conséquences négatives sur le droit à l'égalité réelle, y compris pour les femmes, et ce, par rapport aux 13 motifs interdits de discrimination.

Recommandation 3 :

La Commission recommande que l'article 42 du projet de loi n° 60 soit amendé de façon à ce que le deuxième alinéa de l'article 20.2 de la *Charte des droits et libertés de la personne* qui y est prévu ne soit pas adopté.

b) Séparation des religions et de l'État, neutralité religieuse et caractère laïque de celui-ci

Le quatrième alinéa de l'article 20.2 introduit « la séparation des religions et de l'État, la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci » comme dernier critère du test de la contrainte excessive. Par ce critère, on insère dans la *Charte des droits et libertés de la personne* une exception au régime juridique existant qui réduirait la portée de l'obligation d'accommodement raisonnable. Par le fait même, on restreint les garanties offertes en vertu du droit à l'égalité, notamment entre les femmes et les hommes.

La Commission rappelle une fois de plus que la séparation des religions et de l'État, la neutralité religieuse et le caractère laïque de celui-ci ne sont pas des limites au droit à l'égalité, mais plutôt des obligations qui reviennent à l'État afin de garantir l'exercice des droits et libertés en toute égalité. Limiter les droits et libertés de la personne sur cette base serait contraire à la Charte québécoise. La Commission craint par ailleurs l'effet halo d'une telle inscription sur les autres motifs interdits de discrimination.

Recommandation 4 :

La Commission recommande que l'article 42 du projet de loi n° 60 soit amendé de façon à ce que le quatrième alinéa de l'article 20.2 de la *Charte des droits et libertés de la personne* qui y est prévu ne soit pas adopté.

2 L'INTRODUCTION D'UNE CHARTE DE LA LAÏCITÉ

Dans la deuxième partie de son mémoire, la Commission analyse la conformité à la *Charte des droits et libertés de la personne* des dispositions du projet de loi n° 60 qui ont trait aux objectifs suivants :

- établir qu'un membre du personnel d'un organisme public doit faire preuve de neutralité religieuse et de réserve en ce qui a trait à l'expression de ses croyances religieuses dans l'exercice de ses fonctions;
- interdire aux membres du personnel d'un organisme public et à toutes autres personnes visées de porter, dans l'exercice de ses fonctions un symbole « marquant ostensiblement, par son caractère démonstratif, une appartenance religieuse »;
- obliger les membres du personnel d'un organisme public et toutes autres personnes visées à exercer ses fonctions à visage découvert, sauf exception liée aux conditions de travail ou à des exigences propres aux fonctions ou à l'exécution de certaines tâches;
- édicter qu'une personne « doit, en règle générale, avoir le visage découvert lors de la prestation d'un service qui lui est fourni par un membre du personnel d'un organisme public »;
- prévoir les règles relatives à une demande d'accommodement;
- prescrire l'adoption, par les organismes visés, d'une politique de mise en œuvre des dispositions du projet de loi « s'harmonisant avec leur mission et leurs caractéristiques propres ».

Ces dispositions viseraient de très larges secteurs de la société québécoise en ciblant tout organisme public ou considéré comme tel au sens de la loi, ainsi que ceux qui sont sous-traitants avec l'État ou qui sont subventionnés par celui-ci, notamment des organismes sans but lucratif.

Neutralité religieuse et caractère laïque des organismes publics

Étant donné l'importance que prennent dans le projet de loi n° 60 les notions de laïcité, de neutralité religieuse et de séparation de l'État, et compte tenu du détournement de sens qu'elles subissent, la Commission tient à clarifier ces concepts.

L'objectif poursuivi par la Commission est de remettre à l'avant-plan le régime québécois de protection des droits et libertés. La Commission tient ainsi à s'assurer que le projet de loi n° 60 soit conforme à la *Charte des droits et libertés de la personne*. À cet égard, elle recommande que le préambule du projet de loi n° 60 fasse explicitement référence à celle-ci.

Recommandation 5 :

La Commission recommande que les termes « tels que garantis par la *Charte des droits et libertés de la personne* » soient ajoutés à la fin du cinquième paragraphe du préambule du projet de loi n° 60 de façon à ce qu'il se lise ainsi : « L'Assemblée nationale réaffirme l'importance qu'elle accorde aux droits et libertés de la personne tels qu'ils sont garantis par la *Charte des droits et libertés de la personne* ».

a) Finalité de la laïcité et de la neutralité religieuse de l'État

La Commission rappelle tout d'abord l'origine du concept de laïcité. La laïcité met en œuvre deux moyens – la neutralité religieuse et la séparation de l'Église et de l'État – et deux fins – la protection de la liberté de conscience et de religion et le principe d'égalité. En ce sens, on retrouve au Québec les éléments d'une laïcité effective qui s'incarne dans les institutions et non pas dans les individus. La laïcité ne saurait ainsi servir d'outil d'effacement de l'expression individuelle des appartenances religieuses dans la sphère publique. Ainsi, l'affirmation de la laïcité dans un texte législatif devrait garantir l'exercice des droits et libertés.

Concernant l'obligation de neutralité religieuse de l'État, la lecture des différentes interprétations que les tribunaux ont données à cette notion permet de dégager l'objet de celle-ci. La neutralité religieuse de l'État vise à garantir à chacun la liberté de conscience et de religion, en les prémunissant de la contrainte de la majorité ou de l'État.

La neutralité religieuse de l'État est le corolaire de la liberté de conscience et de religion qui comprend le droit de manifester ses croyances et celui de ne pas être contraint d'agir d'une manière contraire à celles-ci. Si la liberté de religion peut être encadrée, la Commission rappelle que des justifications sérieuses sont toutefois nécessaires, comme pour l'ensemble des autres libertés et droits fondamentaux.

Ainsi, le projet de loi n° 60 procède d'une application sans nuance de la neutralité religieuse de l'État visant à restreindre indûment l'exercice des droits fondamentaux. De plus, le projet de loi n° 60 ne répond pas à l'un des objectifs que sous-tend la neutralité religieuse de l'État, soit d'assurer le caractère inclusif des institutions.

b) Des pouvoirs réglementaires en contradiction avec la neutralité religieuse de l'État

L'article 36 du projet de loi n° 60 contrevient à l'obligation de neutralité religieuse au moment où l'État envisage de déterminer les cas, conditions et circonstances où un signe marque une appartenance religieuse. L'État outrepassé ainsi ses frontières et compromet sa position de neutralité, et ce, paradoxalement, au nom même de la neutralité religieuse.

Devant demeurer neutre, l'État ne devrait pas se placer dans le rôle d'arbitre ou d'interprète du dogme et définir ce qui constitue ou non un signe religieux. Cet exercice apparaît d'autant plus périlleux que les signes religieux peuvent revêtir plusieurs significations.

Recommandation 6 :

La Commission recommande que l'article 36 du projet de loi n° 60 soit amendé de façon à ce que le pouvoir réglementaire qui y est prévu ne permette pas au gouvernement de déterminer le caractère religieux ou non d'un objet.

Obligation de neutralité et devoir de réserve des membres du personnel des organismes publics

Au sujet de l'obligation de neutralité et du devoir de réserve qui, en vertu des articles 3 et 4 du projet de loi n° 60, incomberaient au personnel d'un organisme, la Commission rappelle à nouveau que la neutralité religieuse est d'abord et avant tout une obligation qui revient à l'État et à ses institutions. La Commission explique les notions d'impartialité, de devoir de réserve et l'interdiction de prosélytisme ainsi que les obligations qui en découlent.

L'objectif de l'impartialité dans la fonction publique est le maintien d'une main-d'œuvre compétente dégagée de toute forme de partisanerie. L'impartialité n'est pas d'abord liée à l'apparence, mais renvoie plutôt à un état d'esprit, une attitude et un processus intellectuel.

De même, l'obligation de réserve englobe la conduite de l'employé qui doit accomplir ses tâches de manière objective en faisant abstraction de ses opinions personnelles.

La Commission rejette l'idée selon laquelle le port d'un signe religieux contreviendrait à ces exigences. On ne peut préjuger du caractère partial d'un service sur la base de l'apparence du personnel. En accordant trop d'importance aux perceptions, l'État risque de faire porter des obligations supplémentaires à son personnel et de restreindre indûment ses droits.

Interdiction du port de signes marquant ostensiblement une appartenance religieuse

L'article 5 du projet de loi n° 60 restreint le port de signes religieux chez le personnel des organismes publics, assimilés à l'un de ceux-ci ou tout organisme sous-traitant avec l'État. La Commission estime que cette mesure porterait atteinte aux droits protégés par la *Charte des droits et libertés de la personne* et que cette interdiction n'est pas justifiée en droit.

a) Le test de l'article 9.1

Le projet de loi participe ici aussi d'une compréhension erronée des obligations découlant du concept de neutralité religieuse de l'État. Au lieu de garantir le libre exercice de la liberté de religion, on tente plutôt de restreindre la portée de ce droit. Cette restriction n'est pas accompagnée des justifications nécessaires, comme en témoigne l'application à cette disposition du test de justification prévu à l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, dont voici les grandes lignes :

- absence de démonstration d'objectifs réels et urgents;
- absence de lien rationnel entre l'objectif et les moyens employés pour y parvenir;
- absence de preuve quant au caractère nécessaire ou raisonnable de la mesure;
- absence d'équilibre entre les effets bénéfiques de la restriction et les effets néfastes créés eu égard à l'exercice des droits et libertés.

b) Caractère discriminatoire de l'interdiction du port de signes religieux

De plus, la restriction faite au port de signes religieux contrevient au droit à l'égalité fondé sur les motifs religion et sexe. Tel qu'énoncé à l'article 14 du projet de loi, les personnes visées se retrouveront dans les faits devant un choix qui est contraire au droit à l'égalité réelle : ou bien contrevient à leur religion, ou bien risquer d'être congédiées.

De même, des personnes essuieront un refus d'embauche parce qu'elles portent un signe « marquant ostensiblement une appartenance religieuse ». Le projet de loi n° 60 aura ainsi des effets discriminatoires importants sur l'emploi des femmes appartenant aux minorités religieuses.

c) Contradiction avec les programmes d'accès à l'égalité

La Commission soulève également les contradictions qui se posent entre les mesures prévues au projet de loi et la mise en œuvre des programmes d'accès à l'égalité en emploi qui sont établis en vertu de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics*.

L'amélioration des niveaux de représentation des groupes visés – dont les femmes et les membres des minorités visibles ou ethniques – dans les organismes publics ou dans de nombreuses organisations soumissionnaires de l'État se trouve en effet compromise par le projet de loi n° 60. Les personnes visées par les différents programmes d'accès à l'égalité risquent de devoir faire face à de nouveaux obstacles à l'emploi, ce qui est contraire à l'objectif même de ces programmes.

d) Impacts à prévoir sur le milieu associatif

La Commission soulève par ailleurs des inquiétudes quant aux effets de l'article 10 du projet de loi n° 60 qui prévoit qu'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 notamment aux articles 3, 4 et 5.

Ainsi, de nombreux acteurs du milieu associatif québécois qui, pour plusieurs, œuvrent au quotidien en vue d'assurer la défense et l'exercice effectif des droits et libertés de la personne, pourraient être contraints de respecter les obligations prévues au projet de loi et, ainsi, d'adopter des mesures qui, dans certains cas, sont contraires à leur mission même.

Recommandation 7 :

La Commission recommande que les articles 5 et 14 du projet de loi n° 60 ne soient pas adoptés et qu'on modifie en conséquence les dispositions du projet de loi qui y renvoient de façon à ce qu'ils ne réfèrent plus à la restriction au port de signes religieux.

Recommandation 8 :

La Commission recommande que l'article 10 du projet de loi n° 60 ne soit pas adopté.

Prestation et réception de services à visage découvert

Les articles 6 et 7 du projet de loi n° 60 prévoient que les services offerts par un organisme public soient donnés et reçus à visage découvert. Le projet de loi propose des règles relatives à l'accommodement raisonnable uniquement dans les cas où une personne requiert les services de l'État. La Commission rappelle toutefois qu'étant donné la primauté de la *Charte des droits et libertés de la personne*, ces règles devraient également prévaloir dans le cadre de la prestation de services.

La Commission suggère de plus que les trois critères énoncés pour la réception de service (art. 7) soient également explicitement énumérés pour la prestation de service (art. 6). Ainsi, la sécurité, l'identification et le niveau de communication requis devraient se retrouver aux deux articles du projet de loi.

Accommodement raisonnable

Les articles 15, 16, 17 et 18 du projet de loi n° 60 prévoient diverses dispositions relatives à l'accommodement raisonnable. La Commission rappelle qu'il n'existe pas de vide juridique en la matière que ce soit pour l'un ou l'autre des 13 motifs interdits de discrimination.

La Commission met en garde le législateur contre le fait de porter une attention trop grande aux balises de l'accommodement raisonnable, ce qui constituerait une rupture avec l'approche individualisée et contextuelle devant prévaloir en la matière.

a) L'article 15

L'article 15 du projet de loi n° 60 établirait un nouveau cadre d'accommodement fondé sur le motif religion. La Commission émet plusieurs réserves à ce sujet, notamment quant à l'impact de cette formalisation sur les 12 autres motifs interdits de discrimination. Ce cadre diminuerait la portée des garanties offertes en vertu du droit à l'égalité et ouvrirait la porte à des interprétations contraires à celles actuellement en vigueur.

Ainsi, le deuxième paragraphe de l'article 15 n'est pas conforme à l'état du droit en matière de droits et libertés, notamment parce qu'il ne réfère pas aux critères établis par la jurisprudence. Isoler l' « égalité entre les femmes et les hommes » du critère de « droit d'autrui » risque plutôt d'être compris comme une forme de hiérarchisation entre les droits. Par le fait même, une conception formelle de l'égalité pourrait être réintroduite, ce qui nuirait au droit à l'égalité entre les femmes et les hommes.

Le quatrième paragraphe de l'article 15 est également problématique. On y réfère à la « séparation des religions et de l'État ainsi qu'à la neutralité religieuse et au caractère laïque de celui-ci » comme des limites aux « accommodements religieux », alors que ces notions doivent être comprises comme des garanties à la liberté de conscience et de religion.

Recommandation 9 :

La Commission recommande que l'article 15 du projet de loi n° 60 soit amendé de façon à en retirer les deuxième et quatrième paragraphes.

b) L'article 16

L'article 16 du projet de loi n° 60 vise à encadrer les demandes de congés religieux pour le personnel des organismes publics. La Commission effectue un certain nombre de rappels, notamment au sujet des responsabilités des parties durant le traitement d'une demande, et ce, afin de s'assurer d'une application conforme aux critères établis en la matière.

La Commission souligne par ailleurs que le critère d'« équité au regard des conditions de travail des autres membres du personnel » qui est prévu dans le cadre de cette disposition demeure flou et pourrait servir de prétexte pour soumettre une personne à un traitement identique alors que le droit à l'égalité commanderait une mesure d'adaptation. Ce critère nous éloignerait ainsi du principe d'égalité réelle à la base de l'accommodement raisonnable.

Recommandation 10 :

La Commission recommande que le cinquième paragraphe de l'article 16 du projet de loi n° 60 ne soit pas adopté.

c) L'article 17

L'article 17 du projet de loi n° 60 prévoit des balises aux demandes d'accommodement fondées sur le motif religion formulées par les clientèles de l'école publique. La Commission rappelle tout d'abord le cadre de l'accommodement devant prévaloir en lien avec l'obligation de fréquentation scolaire, le respect du régime pédagogique et le projet éducatif.

Puis, en ce qui concerne la mission de socialisation de l'école, la Commission insiste sur le fait qu'en contexte de diversité, le milieu scolaire doit inculquer la tolérance religieuse et l'apprentissage de la différence à l'ensemble des élèves.

d) L'article 18

L'article 18 du projet de loi n° 60 interdirait toute demande d'accommodement ayant trait aux articles 3 à 6 précédemment analysés. À ce sujet, la Commission soulève le fait qu'en écartant d'emblée l'obligation d'accommodement raisonnable, cette disposition constitue une atteinte au droit à l'égalité.

Recommandation 11 :

La Commission recommande que l'article 18 du projet de loi n° 60 ne soit pas adopté.

Les exigences de la clause dérogatoire

La Commission rappelle par ailleurs qu'à moins d'une dérogation expresse du législateur, les articles 1 à 38 de la *Charte des droits et libertés de la personne* ont prépondérance sur toute autre loi. Sans une dérogation clairement énoncée, respectant les conditions de fond et de forme établies à cet égard, une loi qui porte atteinte de manière non justifiée aux droits et libertés doit être jugée invalide.

Le législateur ayant choisi de ne pas user de la clause dérogatoire dans le cadre du projet de loi n° 60, la Commission rappelle que les articles 1, 3, 4, 6, 7, 15 et 17 de celui-ci ne pourront qu'être interprétés de façon compatible avec la *Charte des droits et libertés de la personne*. C'est également pourquoi la Commission recommande de ne pas édicter ou de modifier substantiellement les articles 5, 10, 14, 16, 18 et 36 du projet de loi en raison de leur caractère discriminatoire.

Par ailleurs, la Commission met en doute la conformité de l'article 13 du projet de loi n° 60 en vertu duquel les articles 3 à 6 seraient réputés faire partie intégrante des conditions de travail des personnes à qui elles s'appliquent et qu'une stipulation contraire serait sans effet. La Commission rappelle que la Charte des droits et libertés prévoit que nul ne peut, dans un acte juridique, stipuler une clause comportant discrimination et qu'une telle clause est sans effet.

Recommandation 12 :

La Commission recommande que l'article 13 du projet de loi n° 60 ne soit pas adopté.

Politiques de mise en œuvre

La dernière section du mémoire de la Commission porte sur les politiques de mise en œuvre prévues aux chapitres VI et VII du projet de loi n° 60. La Commission analyse alors les impacts de la prolifération de ces politiques sur l'exercice concret des droits et libertés.

L'obligation générale qui est faite à chaque organisme public de produire une politique de mise en œuvre risque de nous éloigner de l'objectif poursuivi par le projet de loi, soit de faciliter le traitement des demandes d'accommodement ou favoriser la prévisibilité des réponses. Au contraire, ce cadre ne fait qu'offrir une fausse sécurité juridique et créer de la confusion.

De plus, en incluant les nombreuses dispositions du projet de loi qui contreviennent à la *Charte des droits et libertés de la personne*, il démultipliera les atteintes aux droits et les occasions de conflits. La prolifération des politiques risque d'amplifier l'application des règles discriminatoires et non justifiées en droit. Un accroissement des conflits dans les milieux de travail est donc à prévoir.

CONCLUSION

À la suite d'une analyse détaillée du projet de loi n° 60, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse en vient à la conclusion que la *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* doit être largement modifiée, et ce, afin de la rendre conforme avec les principes énoncés à la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, un texte qui a primauté sur toute autre loi.

Dans sa forme actuelle, le projet de loi risque de plus d'avoir d'importantes conséquences sociales. À ce chapitre, des acquis majeurs fondés sur l'égalité et la dignité de toutes et tous risquent d'être fragilisés.

De l'avis de la Commission, le projet de loi n° 60 constitue un net recul du point de vue du respect des droits et libertés. Pour cette raison, la Commission recommande que plusieurs articles du projet de loi n° 60 ne soient pas adoptés.