

---

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

---

**Avis de l'Office des personnes handicapées du Québec  
à la Commission des institutions**

**Janvier 2014**

REDACTION  
Christian Roux  
Conseiller juridique  
Service juridique et secrétariat général

APPROBATION  
Conseil d'administration de l'Office  
Le 20 mars 2014

LE  
20 mars 2014

MISE EN PAGE  
Marie-Eve Cusson

*Ce document est disponible en médias adaptés  
sur demande.*



O:\SJ\Documents partagés - SJ\DOSSIERS\DJA-13-913 Charte des  
valeurs – Accommodement des personnes handicapées\Autres\Avis Office  
PL60\_4 - Approuvé C.A. - CR 2014-03-20.docx

N/D DJA-13-913

TABLE DES MATIERES

---

**INTRODUCTION..... 1**

**POSITION GÉNÉRALE QUANT AU CONTENU DU PROJET DE LOI ..... 3**

**LES POLITIQUES DE MISE EN ŒUVRE ET LEUR IMPACT SUR LES DROITS DES  
PERSONNES HANDICAPÉES ..... 5**

**L'INSERTION DE L'ARTICLE 20.2 DANS LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA  
PERSONNE ET SON IMPACT SUR LES DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES..... 7**

**EN RÉSUMÉ..... 13**

**CONCLUSION ..... 15**



## INTRODUCTION

L'Office est un organisme gouvernemental institué en 1978 par l'adoption de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées, loi maintenant intitulée Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale (chapitre E-20.1; « Loi »), à la suite de sa révision en profondeur par l'Assemblée nationale en décembre 2004.

La mission de l'Office, comme énoncée à l'article 25 de la Loi, est fort vaste. Elle est essentiellement centrée sur l'idée d'améliorer les possibilités offertes aux personnes handicapées de s'intégrer et de participer ainsi pleinement à la vie en société. L'Office doit assumer plusieurs devoirs et dispose d'un nombre considérable de pouvoirs. Il fait des représentations dans l'intérêt des personnes handicapées et de leurs familles autant au plan collectif qu'individuel. Son rôle-conseil notamment auprès du gouvernement et ses ministères est formellement reconnu par la Loi.

Par ailleurs, l'expression « personne handicapée » est définie au paragraphe g) de l'article 1 de la Loi, à savoir :

« toute personne ayant une déficience entraînant une incapacité significative et persistante et qui est sujette à rencontrer des obstacles dans l'accomplissement d'activités courantes ».

La définition de « personne handicapée » dans la Loi recoupe en bonne partie la notion de « handicap » que l'on retrouve à l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12; « Charte québécoise »)<sup>1</sup>. En effet, il est permis d'avancer que la plupart des « personnes handicapées », au sens de la Loi, sont des personnes qui

---

<sup>1</sup> Article 10 - Toute personne 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 y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit.

ont un « handicap » au sens de la Charte québécoise, cette dernière expression ayant d'ailleurs un sens plus large<sup>2</sup>.

Précisons que l'Office est conscient que c'est la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse qui a comme fonction générale d'assurer la promotion et le respect des principes contenus dans la Charte québécoise. Cependant, il n'hésite généralement pas à invoquer la Charte québécoise dans ses interventions collectives ou individuelles lorsque l'intérêt des personnes handicapées est en jeu.

Compte tenu de sa mission, l'Office limitera ses commentaires aux enjeux pouvant avoir une incidence sur l'exercice des droits des personnes handicapées.

---

<sup>2</sup> Dans l'arrêt *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (Ville); Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Boisbriand (Ville)*, 2000 CSC 27, par. n°81, la Cour suprême explique, en rapport avec l'article 10 de la Charte québécoise, « [...] qu'un « handicap » n'exige pas obligatoirement la preuve d'une limitation physique ou la présence d'une affection quelconque. Le « handicap » peut être soit réel ou perçu et, puisque l'accent est mis sur les effets de la distinction, exclusion ou préférence plutôt que sur la nature précise du handicap, la cause et l'origine du handicap sont sans importance. De même, une distinction fondée sur la possibilité réelle ou perçue que l'individu puisse développer un handicap dans l'avenir est prohibée par la *Charte*. »

## POSITION GÉNÉRALE QUANT AU CONTENU DU PROJET DE LOI

L'Office est bien conscient que sauf en ce qui concerne les modifications à la Charte québécoise où la question du handicap peut être en cause, ce projet de loi ne vise et ne s'applique qu'en matière religieuse. À cet égard, l'Office comprend que par ce projet de loi, le présent gouvernement vise essentiellement, à prévenir les accommodements déraisonnables en cette matière en plus de réaffirmer le principe de l'égalité entre les hommes et les femmes. Des balises sont donc conséquemment prévues à ces fins.

Il est permis de croire que ce projet de loi a fait l'objet d'une rédaction des plus prudente afin de s'assurer qu'il n'ait aucun impact sur les droits des personnes handicapées.

Il faudra tout de même demeurer vigilant et s'assurer que les différentes dispositions prévues en matière religieuse ne soient pas appliquées dans le cadre de politiques, de directives ou autrement, par analogie, par ricochet dans un souci d'harmonisation des processus notamment, aux personnes handicapées dont la situation requerra la mise en place d'une mesure d'accommodement.

Par ailleurs, bien qu'il nous ait été exposé que les modifications proposées à la Charte québécoise n'ont eu pour objet que de codifier le droit existant découlant de la jurisprudence, l'Office demeure soucieux quant aux impacts des modifications proposées.

En effet, considérant l'interprétation que pourraient en faire les tribunaux, notamment sur la question du droit à l'égalité et sur la place qui serait alors accordée à la notion de handicap parmi les autres motifs de discrimination, l'Office se préoccupe des incidences de la codification proposée sur les droits des personnes handicapées.

Les personnes handicapées bénéficient généralement, depuis plusieurs années, d'interprétations favorables de la part des tribunaux tant du point de vue de ce constitue une « discrimination », un « handicap », un « moyen de pallier le handicap », un

« accommodement raisonnable » et une « contrainte excessive ». Les retombées jurisprudentielles leur ont été favorables à plus d'un égard et l'Office souhaite évidemment que ces acquis soient préservés et que cette approche perdure. Cette modification législative s'inscrivant dans le cadre d'un projet de loi destiné à limiter les accommodements en matière religieuse, il est permis de se demander comment elle sera interprétée par les tribunaux dont le rôle consiste à cerner l'intention du législateur et le but de son intervention.

Puis, considérant que le droit à l'égalité et à la non-discrimination sur la base du sexe est déjà, à l'instar des autres motifs, protégé par l'article 10 de la Charte québécoise, l'Office se préoccupe également de l'interprétation que feront les tribunaux de cette réaffirmation du droit à l'égalité entre les hommes et les femmes, proposée par le deuxième alinéa de l'article 20.2 du projet de loi. Veut-on accorder à ce droit plus d'importance qu'aux autres motifs de discrimination tel que le handicap? Le droit à l'égalité au sens large n'implique-t-il pas que tous les motifs tels le sexe, l'âge, le handicap reçoivent la même considération?



## LES POLITIQUES DE MISE EN ŒUVRE ET LEUR IMPACT SUR LES DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES

Bien que les politiques de mise en œuvre, dont l'élaboration est prévue par le projet de loi (art. 19 et suivants), ne doivent viser que les matières religieuses, l'Office souhaite sensibiliser les membres de la commission sur les risques de dérapage et sur l'éventualité que certains soient tentés d'étendre leur application aux situations d'accommodement des personnes handicapées.

Pour sa part, l'Office assumera son rôle de vigie afin de s'assurer qu'aucune démarche administrative d'harmonisation ou autres n'ait pour effet de faire quelque rapprochement par analogie, directement ou indirectement, pouvant permettre d'inférer une application aux personnes handicapées des modalités et des critères prévus en matière religieuse.

Les notions de « handicap », de « déficience » et d'« incapacité » évoluent et l'Office croit que seule une évaluation de type cas par cas garantit que l'accommodement respectera la situation particulière de chaque personne handicapée et par voie de conséquence, son droit à l'égalité sans discrimination.

Aucun cas n'est identique bien qu'il serait plus facile et plus sécurisant pour certains d'avoir à la main un livre de recettes toutes faites! La réalité ne s'y prête malheureusement pas.

De plus, les concepts et les critères juridiques découlant de l'obligation d'accommoder les personnes handicapées doivent être appliqués de manière souple, avec bon sens et parfois, créativité.

Dans le cadre d'une démarche d'accommodement d'une personne handicapée, il faudra donc s'assurer qu'aucun n'emprunte la voie de la facilité et n'ait recours aux modalités et critères prévus en matière religieuse. Ce pourrait être particulièrement tentant dans le cas où une personne handicapée solliciterait la mise en place d'un accommodement à

la fois en raison de son handicap et de sa religion. Suivant les propositions du présent projet de loi, il devra y avoir alors deux sortes d'accommodement : un plus limité en matière religieuse et un autre plus étendu en ce qui concerne le handicap.

Cette dernière situation, en plus de soulever plus particulièrement des enjeux éthiques importants, ne serait pas sans susciter des questions d'ordre juridique significatives en termes de respect des droits fondamentaux et du droit à l'égalité.

## L'INSERTION DE L'ARTICLE 20.2 DANS LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE ET SON IMPACT SUR LES DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES

L'Office convient que les premier et troisième alinéas semblent se limiter à codifier le droit existant découlant de la jurisprudence quant au droit à l'accommodement et la notion de contrainte excessive. Toutefois, le contexte dans lequel l'insertion de ces alinéas est proposée, de même que le libellé du deuxième alinéa, préoccupent l'Office quant à un impact potentiel sur l'exercice des droits et l'intégration des personnes handicapées.

Dans un premier temps, il importe de noter que ces modifications à la Charte québécoise s'inscrivent dans le contexte d'un projet de loi, qui a notamment pour objectif de régler le problème des accommodements estimés déraisonnables en matière religieuse, dont le Québec aurait été témoin, selon certains, au cours des dernières années.

L'intention de limiter les accommodements en cette matière apparaît évidente à la face même des dispositions de ce projet de loi. Qu'il suffise de référer à la rédaction des articles 15 et suivants où il est prévu qu'en présence d'une demande d'accommodement en matière religieuse, un organisme public doit s'assurer de la présence de certaines conditions en plus de devoir en considérer d'autres.

L'Office est donc préoccupé des impacts sur l'exercice des droits des personnes handicapées du fait que cette proposition d'insérer les deux premiers alinéas de l'article 20.2, consistant, à première vue, à codifier la règle de l'accommodement raisonnable, laquelle, rappelons-le, a fait l'objet d'une application favorable par les tribunaux, soit associée à une telle démarche à caractère limitatif.

Quelle interprétation en feront les tribunaux lorsqu'ils tenteront de mesurer la portée de cette insertion dans la Charte québécoise et de cerner l'intention du législateur?

Comme nous l'avons souligné précédemment, l'Office souhaite que les personnes handicapées continuent de bénéficier des acquis jurisprudentiels et de l'interprétation favorable de la Charte québécoise de la part des tribunaux.

En effet, non seulement l'interprétation et la portée données aux différents concepts juridiques applicables ont été favorables à l'intégration des personnes handicapées, mais également, la jurisprudence a donné lieu à l'élaboration de plusieurs règles et principes tout aussi importants. Ceux-ci ont eu pour effet de baliser l'exercice du droit à l'égalité sans discrimination en raison du handicap et la mise en place d'accommodements raisonnables.

Voici quelques-uns des règles et principes juridiques découlant de la jurisprudence :

- La personne handicapée peut utiliser plus d'un moyen pour pallier son handicap<sup>3</sup>.
- Le choix du moyen lui appartient, elle ne peut donc être contrainte à utiliser un moyen autre que celui qu'elle privilégie<sup>4</sup>.
- Il ne peut lui être proposé de se séparer de son chien et de l'accommoder autrement. Les tribunaux ont jugé que le chien et son maître handicapé sont indissociables<sup>5</sup>.
- Le choix de l'accommodement (si raisonnable) lui appartient également<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> *Louise Pilon c. Corporation intermunicipale de Transport des forges*, [1995] n° AZ-95021229 (C.S.)

<sup>4</sup> *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Syndicat des copropriétaires «Les Condominiums Sainte-Marie»*, 2010 QCTDP 1, par. n°91  
*Quebec Human Rights Commission v. 2858029 Canada Inc.*, 1995 CanLII 3 (QC T.D.P.)  
*Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Charbel*, 2003 CanLII 11612, par. n°20 (QC T.D.P.)

<sup>5</sup> *C.D.P. c. Bar La Divergence*, 1994 CanLII 3187 (QC T.D.P.)  
*Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Montuori Holdings Corporation (Pizzeria Napoli enr.)*, 2008 QCTDP 2, par. n°35  
*G.P. c. École secondaire Marie-Clarac*, 2008 QCCS 2896, par. n°66  
*Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. 142006 Canada inc. (Caverne Grecque)*, 2012 QCTDP 14, par. n°58

<sup>6</sup> *Syndicat des copropriétaires «Les Condominiums Sainte-Marie»*, supra note 4, par. n°103

- Lorsqu'une personne démontre qu'elle est victime d'un traitement discriminatoire, il revient au fournisseur de services le fardeau de prouver qu'il a envisagé toutes les mesures d'accommodement possibles, lesquelles doivent être identifiées et qu'il ne peut l'accommoder sans subir de contrainte excessive<sup>7</sup>.
- L'obligation d'accommodement suppose plus que de simples efforts négligeables, une contrainte est acceptable<sup>8</sup>.
- La personne ou l'entreprise concernée doit agir avec diligence<sup>9</sup> et bonne foi et fournir tous les efforts nécessaires pour bien comprendre et percevoir la condition d'une personne handicapée et parvenir à un accommodement raisonnable afin de tenter de trouver une solution permettant l'accès aux services<sup>10</sup>.
- Bien que, dans certaines circonstances, le coût excessif puisse justifier le refus de composer avec les personnes atteintes de déficiences, il faut se garder de ne pas accorder suffisamment d'importance à l'accommodement de la personne handicapée. Il est beaucoup trop facile d'invoquer l'augmentation des coûts pour justifier un refus d'accorder un traitement égal aux personnes handicapées<sup>11</sup>.
- Lorsqu'il est question des droits d'autrui, plus particulièrement de risques pour la santé et la sécurité, pour justifier le refus de services, les droits fondamentaux d'autrui, par exemple du personnel d'une clinique ou des autres élèves, doivent être menacés de manière réelle et sérieuse<sup>12</sup>.
- Etc.

---

<sup>7</sup> *Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) c. Colombie-Britannique (Council of Human Rights)*, [1999] 3 R.C.S. 868, par. 21

*Syndicat des employées et employés de techniques professionnelles et de bureau d'Hydro-Québec, section locale 2000 (SCFP-FTQ) c. Hydro-Québec*, 2006 QCCA 150, par. n°102 ; 2008 CSC 43 (non-renversée sur ce point)

<sup>8</sup> *Central Okanagan School District No. 23 c. Renaud*, [1992] 2 R.C.S. 970, 972

<sup>9</sup> *Brown v. Trebas Institute Ontario Inc.*, 2008 HRTO 10, par. n°59

<sup>10</sup> *Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles)*, *supra* note 7

*Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. c. 9051-5396 Québec inc. (Camping Plage de la baie)*, 2011 QCTDP 16, par. n°53-54,73

<sup>11</sup> *Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles)*, *supra* note 7, par. 41

<sup>12</sup> *Harvey v. Woodford Training Centre inc.*, 2009 CanLII 3756, par. 160 (NL HRC)  
*Ouji v. APLUS Institute*, 2010 HRTO 1389, par. n°33

Ces concepts en matière de droits fondamentaux sont évolutifs et doivent être appliqués dans des contextes et circonstances particulières et variables.

Dans l'éventualité où ces dispositions étaient adoptées, se référant à certains principes évoqués en matière d'interprétation des lois, il pourrait être avancé que le législateur n'est pas intervenu pour rien dire, mais plutôt pour remédier à un problème.

Ainsi, eu égard au contexte limitatif de ce projet de loi tel que nous l'avons souligné et à ce qui précède, une telle intervention pourrait-elle être interprétée comme un souhait du législateur de restreindre la portée accordée à ces règles et à ces principes juridiques élaborés par les tribunaux?

L'Office est donc préoccupé par les retombées interprétatives de cette codification du droit proposé par le premier et troisième alinéa de l'article 20.2.

Outre ce contexte limitatif dans lequel s'inscrit cette proposition de modification législative, le deuxième alinéa proposé à cet article 20.2, prévoyant que l'accommodement doit respecter le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes, n'est pas sans également soulever certains questionnements sur le plan juridique.

En effet, dans l'état actuel du droit, le droit à l'égalité est expressément enchâssé dans la Charte québécoise de même que dans la Charte canadienne et rigoureusement appliqué par les tribunaux qui en sont les gardiens. Les motifs protégés par ce droit à l'égalité à savoir le sexe, la religion, le handicap, l'état civil, la condition sociale, etc., ont été mis sur le même pied et font donc partie intégrante de ce droit à l'égalité. Ainsi en est-il de l'article 10 de la Charte québécoise.

Pour sa part, le droit à l'égalité entre les hommes et les femmes pourtant expressément consacré dans le préambule et à l'article 50.1 de cette Charte québécoise serait, selon ce qui est proposé, réaffirmé au deuxième alinéa de l'article 20.2. De plus, le droit à l'égalité et à la non-discrimination sur la base du sexe est également déjà protégé, tel

que nous venons de le mentionner, par l'article 10 et le premier alinéa proposé à cet article 20.2 y réfère expressément.

L'Office est soucieux de l'interprétation que feront les tribunaux de cette réaffirmation au deuxième alinéa de l'article 20.2 du droit à l'égalité entre les hommes et les femmes. Veut-on accorder à ce droit plus d'importance qu'aux autres motifs de discrimination tel que le handicap? Hiérarchiser ainsi ces droits constituerait une importante brèche au droit à l'égalité, pierre angulaire des droits et libertés fondamentaux. Ce n'est pas l'approche préconisée jusqu'ici par les tribunaux.

L'Office se questionne et se préoccupe donc des impacts de cette proposition de modification législative sur les droits des personnes handicapées. Quels seront, dans un premier temps, les impacts à cet égard de la codification de principes et de règles juridiques faisant déjà partie de notre droit et deuxièmement, de ce qui pourrait être interprété comme une hiérarchisation ou un ordonnancement de droits fondamentaux. Si cela s'avère l'interprétation retenue, quel rang occupera le handicap dans cette hiérarchie de droits fondamentaux?

Tout ceci n'est pas sans soulever des questions d'ordre juridique significatives en termes de respect des droits fondamentaux et du droit à l'égalité. Ces questions feront sans doute l'objet de discussions lors des travaux de cette commission et fort probablement de débats devant les tribunaux dans l'éventualité où cette proposition était ainsi adoptée.





## EN RÉSUMÉ

L'Office demeurera vigilant afin de s'assurer que les différentes dispositions prévues en matière religieuse ne soient pas appliquées dans le cadre de politiques, de directives ou autrement, par analogie, par ricochet dans un souci d'harmonisation des processus notamment, aux personnes handicapées dont la situation requerra la mise en place d'une mesure d'accommodement.

Par ailleurs, le contexte dans lequel l'insertion des premier et troisième alinéas est proposée à l'article 20.2 de même que le libellé de son deuxième alinéa, préoccupent l'Office quant à un impact potentiel sur l'exercice des droits et l'intégration des personnes handicapées.

En effet, le contexte de ce projet de loi limitant la mise en place de mesures d'accommodement en matière religieuse, risque d'influer sur les éventuelles interprétations par les tribunaux de cette disposition. Certains pourront se demander si une telle intervention du législateur risque d'être interprétée comme un souhait de ce dernier de restreindre la portée accordée aux règles et principes juridiques élaborés par les tribunaux et qui concernent les personnes handicapées.

L'Office souhaite que les personnes handicapées continuent de bénéficier des acquis jurisprudentiels et de l'interprétation favorable de la Charte québécoise de la part des tribunaux.

Outre le contexte limitatif dans lequel s'inscrit cette proposition de modification législative, le deuxième alinéa proposé pour sa part à cet article 20.2 n'est pas sans également soulever certains questionnements sur le plan juridique.

En effet, le droit à l'égalité et à la non-discrimination sur la base du sexe est déjà protégé et prévu dans la Charte québécoise (préambule et articles 10 et 50.1). En réaffirmant au deuxième alinéa de l'article 20.2 le droit à l'égalité entre les hommes et

les femmes, le législateur souhaite-t-il accorder à ce droit plus d'importance qu'aux autres motifs de discrimination tel que le handicap? Si tel est le cas, quel rang occupera le handicap dans cette hiérarchie de droits fondamentaux?

## CONCLUSION

L'Office est bien conscient qu'outre les modifications à la Charte québécoise, ce projet de loi ne vise et ne s'applique qu'en matière religieuse et non aux questions de handicap. Toutefois, conformément à sa mission et à son rôle-conseil auprès des partenaires il veillera à ce que ces différentes dispositions ne soient pas appliquées dans le cadre de politiques, de directives ou autrement par analogie, par ricochet dans un souci d'harmonisation des processus, aux personnes handicapées dont la situation requerra la mise en place d'une mesure d'accommodement.

Par ailleurs, les modifications à la Charte québécoise proposées par ce projet de loi ne sont pas sans préoccuper l'Office quant à leur impact potentiel sur l'exercice des droits et l'intégration des personnes handicapées.

Dans l'ensemble, le projet de loi soulève des questions d'ordre juridique importantes en plus de référer à des enjeux éthiques et moraux ainsi qu'à des convictions à plusieurs égards. Compte tenu de sa mission, l'Office a évidemment concentré son attention aux questions et enjeux pouvant avoir une incidence sur l'intégration et l'exercice des droits des personnes handicapées.

À cet égard, il importe de rappeler que le respect des droits fondamentaux des personnes handicapées et de leur droit à l'égalité constitue la pierre angulaire des interventions de l'Office.

