

MÉMOIRE
de la Fédération des commissions scolaires du Québec

**présenté dans le cadre de la consultation
sur le projet de loi n° 94 – Loi établissant les balises
encadrant les demandes d’accommodement
dans l’Administration gouvernementale
et dans certains établissements**

Octobre 2010



**La Fédération
des commissions
scolaires
du Québec**

Introduction

La Fédération des commissions scolaires du Québec (FCSQ) a été créée en 1947. Elle représente les 60 commissions scolaires francophones du Québec ainsi que la Commission scolaire du Littoral.

La Fédération a comme mission de défendre les intérêts de ses membres et de faire avancer la cause de l'éducation au Québec. La Fédération produit notamment, à la suite de consultations auprès des commissions scolaires, des mémoires, des avis, des recommandations et des propositions afin de faire valoir le point de vue du réseau scolaire sur les projets qui concernent le système public d'enseignement.

Le présent mémoire constitue la réaction de la Fédération des commissions scolaires du Québec au projet de loi 94 intitulé *Loi établissant les balises encadrant les demandes d'accommodement dans l'Administration gouvernementale et dans certains établissements*.

D'entrée de jeu, la Fédération tient à remercier la Commission pour l'attention qu'elle portera au présent document et demeure disponible pour présenter toute précision que la Commission jugerait nécessaire.

Mise en contexte

En vue de répondre aux expressions de mécontentement qui se sont élevées dans la population en lien avec ce qu'il est convenu d'appeler les « accommodements raisonnables », le gouvernement a créé, en 2007, la *Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles*, présidée par messieurs Bouchard et Taylor, avec mandat de dresser un portrait des pratiques d'accommodement au Québec, de mener une consultation sur le sujet et de formuler des recommandations au gouvernement pour que les pratiques d'accommodement soient conformes aux valeurs de la société québécoise. Cette commission a déposé son rapport le 22 mai 2008, accompagné de plusieurs recommandations en lien avec les pratiques d'accommodement dans les institutions publiques, dont certaines touchent le milieu de l'éducation. La Fédération des commissions scolaires du Québec avait déposé un mémoire dans le cadre de la consultation publique menée par cette commission.

Précédemment, en 2006, le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, M. Jean-Marc Fournier, mettait sur pied le *Comité consultatif sur l'intégration et l'accommodement raisonnable en milieu scolaire*, présidé par M. Bergman Fleury, dont le mandat consistait particulièrement à produire une définition claire et accessible de ce qu'est un accommodement raisonnable en milieu scolaire et de proposer la production de documents et d'outils pertinents à l'intention du réseau de l'éducation. Ce comité a déposé son rapport le 15 novembre 2007, accompagné également de plusieurs recommandations en lien avec les pratiques d'accommodement dans le milieu de l'éducation. La Fédération des commissions scolaires du Québec était représentée au sein de ce comité et en partageait les recommandations.

Finalement, la ministre de la Justice, M^{me} Kathleen Weil, déposait le 24 mars 2010 le projet de loi 94 intitulé *Loi établissant les balises encadrant les demandes d'accommodement dans l'Administration gouvernementale et dans certains établissements*. Ce projet de loi a pour objet d'établir les conditions dans lesquelles un accommodement peut être accordé en faveur d'un membre du personnel de l'Administration gouvernementale ou de certains établissements ou en faveur d'une personne à qui des services sont fournis par cette administration ou ces établissements.

Dans son mémoire, la Fédération des commissions scolaires du Québec entend commenter le contenu du projet de loi 94 en intervenant sous deux aspects, soit les demandes d'accommodement au sens large et le cas particulier des congés religieux en milieu de travail.

D'entrée de jeu, la Fédération des commissions scolaires du Québec tient à souligner qu'elle se sent particulièrement interpellée par toute la question des accommodements puisque la diversité religieuse et ethnoculturelle est une réalité pour un très grand nombre de commissions scolaires. À titre d'exemple, 53 % des élèves fréquentant l'école publique sur l'Île de Montréal sont issus d'un ou de deux parents immigrants. En guise d'illustration, la Commission scolaire de Montréal (CSDM) compte des élèves provenant de 193 pays différents et parlant 136 langues. (Le quart des élèves du primaire et du secondaire des commissions scolaires de Montréal et Marguerite-Bourgeoys sont nés à l'étranger)¹. Or, il s'agit d'une réalité qui ne se résume plus à l'Île de Montréal puisqu'à titre d'exemple, à la Commission scolaire Marie-Victorin, située sur la Rive-Sud de Montréal, 29 % des élèves ont un ou des parents nés hors Québec.

Remarques préliminaires

La Fédération des commissions scolaires du Québec juge opportun de distinguer d'emblée la notion d'accommodement raisonnable dont il est question dans le projet de loi 94, de la notion d'ajustement volontaire. Nous comprenons que l'accommodement raisonnable est une obligation juridique découlant du droit à l'égalité applicable dans une situation qui engendre des effets discriminatoires ou qui porte atteinte à l'exercice d'une liberté fondamentale. Quant à l'ajustement volontaire, il s'agit d'une notion qui demeure à définir mais qui pourrait être utilisée en référence à une situation où l'atteinte au droit à l'égalité est négligeable et ne produit pas d'effet discriminatoire. Cette situation ne donnant pas lieu à l'application d'une mesure d'accommodement raisonnable, elle pourrait justifier de la part de l'organisme l'adoption d'une mesure d'ajustement volontaire. Dans un tel cas, il s'agit donc simplement d'un geste de bonne volonté visant l'adaptation aux besoins des citoyens et pourrait aussi se justifier par

¹ www.csdm.qc.ca, www.csmb.qc.ca. Données recueillies sur ces sites en date du 29 avril 2010.

d'autres motifs que la religion (ex. : conciliation travail-famille, contexte socioéconomique, etc.). Cependant, il est important de préciser qu'un ajustement doit être réciproque car il n'appartient pas uniquement à l'organisme de s'ajuster. Selon la commission Bouchard-Taylor, l'ajustement concerté, par opposition à l'accommodement raisonnable qui découle du processus judiciaire, repose sur la négociation et la recherche de compromis, donc sur des valeurs comme l'échange, la négociation et la réciprocité. L'ajustement doit être, par définition, réciproque.

Soulignons au passage que les commissions scolaires reçoivent régulièrement des demandes spécifiques pour divers motifs non reliés à la diversité ethnoculturelle ou religieuse et tentent d'y répondre de manière à offrir un service adapté aux besoins changeants de notre société. Ces dernières sont donc habituées d'assouplir l'application de certaines règles afin de mieux répondre à des besoins particuliers de leur clientèle. Bien qu'il soit de pratique courante pour les commissions scolaires de convenir de tels ajustements volontaires, nos propos se concentreront sur la notion d'accommodement raisonnable.

Les demandes d'accommodement au sens large

L'article 1 du projet de loi énonce ce qui suit :

La présente loi a pour objet d'établir les conditions dans lesquelles un accommodement peut être accordé en faveur d'un membre du personnel de l'Administration gouvernementale ou d'un établissement ou en faveur d'une personne à qui des services sont fournis par cette administration ou cet établissement.

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

Dans le milieu scolaire, le champ d'application de ce projet de loi vise donc tant les demandes d'accommodement présentées par un élève ou ses parents que celles présentées par un membre du personnel. La Fédération est d'accord pour que les conditions dans lesquelles un accommodement peut être accordé soient les mêmes pour toute personne, qu'elle soit un élève, un parent ou un membre du personnel de la commission scolaire.

Quant à la définition de l'accommodement présentée à cet article, elle reprend essentiellement celle formulée dans le Rapport Fleury. La Fédération ayant participé aux travaux de ce comité, elle est donc en accord avec la définition proposée.

L'article 4 du projet de loi énonce ce qui suit :

Tout accommodement doit respecter la Charte des droits et libertés de la personne (L.R.Q., chapitre C-12), notamment le droit à l'égalité entre les femmes et les hommes et le principe de la neutralité religieuse de l'État selon lequel l'État ne favorise ni ne défavorise une religion ou une croyance particulière.

La Fédération est également favorable à cette proposition pour les mêmes raisons. Dans le rapport Bergman Fleury, il est écrit textuellement que « *l'accommodement raisonnable ne doit pas remettre en question, de façon directe et démontrée, les droits et libertés de la personne garantis aux élèves, aux parents et au personnel scolaire par la Charte canadienne des droits et libertés, la Charte des droits et libertés de la personne du Québec, la Charte de la langue française ainsi que la Loi sur l'instruction publique* ». Bref, cette disposition reprend les fondements juridiques de l'accommodement et notre Fédération ne peut qu'y adhérer. D'ailleurs, soulignons que la Fédération, dans le mémoire qu'elle a soumis à la Commission Bouchard-Taylor, avait recommandé que soit réaffirmé de façon particulière le respect de l'égalité entre les sexes comme étant une valeur fondamentale de la société québécoise.

Par ailleurs, la référence à l'égalité entre homme et femme est fondamentale puisque les problèmes qui nous sont rapportés par les écoles et les centres de formation portent souvent sur cette question. En effet, plusieurs demandes d'accommodement présentées

pour des motifs de nature religieuse ou culturelle l'ont été avec l'objectif d'obtenir soit une séparation physique des hommes et des femmes ou afin d'éviter de devoir traiter d'une question avec une femme. Or, il semble important de réaffirmer de façon particulière que le respect de l'égalité homme-femme est une valeur qui n'est plus l'objet de débat au Québec et qui doit être respectée en toutes circonstances.

Quant à la référence à la neutralité religieuse de l'État, il faut savoir que les commissions scolaires et leurs établissements ont connu, au cours des dernières années, une évolution importante en matière de confessionnalité des structures scolaires et de l'enseignement religieux. En effet, depuis l'adoption du projet de loi 118 en 2000, les écoles sont devenues des institutions « *déconfessionnalisées* ». Cette question fut l'objet de longs débats qui ont amené le législateur à procéder aux modifications législatives en question. Nous relevons à cet égard l'existence d'un consensus social certain quant à la pertinence de maintenir la neutralité des structures scolaires. Par contre, une majorité de Québécois souhaitent le maintien de structures scolaires neutres, tout en demeurant attachées aux repères historiques que l'on rencontre toujours dans notre société. Ainsi, par exemple, ils ne remettent pas en question le nom des écoles qui est souvent associé à des saints ou les symboles religieux catholiques qui font partie de l'architecture de certains établissements. Or, dans le débat actuel, nous sommes d'avis qu'il faudrait éviter de confondre « neutralité religieuse des institutions publiques » et reconnaissance du patrimoine culturel et historique du Québec.

L'article 5 du projet de loi énonce ce qui suit :

Un accommodement ne peut être accordé que s'il est raisonnable, c'est-à-dire s'il n'impose au ministère, à l'organisme ou à l'établissement aucune contrainte excessive eu égard, entre autres, aux coûts qui s'y rattachent et à ses effets sur le bon fonctionnement du ministère, de l'organisme ou de l'établissement ou sur les droits d'autrui.

Les limites qu'impose cette disposition reposent sur des fondements juridiques et correspondent en tout point à celles mentionnées dans le rapport du Comité consultatif

sur l'intégration et l'accommodement en milieu scolaire présidé par M. Bergman Fleury. La Fédération est d'accord avec cette disposition.

L'article 6 du projet de loi stipule que :

Est d'application générale 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.

Lorsqu'un accommodement implique un aménagement à cette pratique, il doit être refusé si des motifs liés à la sécurité, à la communication ou à l'identification le justifient.

Cette disposition impose une règle d'application générale qui, appliquée à tous, peut engendrer une atteinte à une liberté fondamentale protégée par la charte des droits et libertés. Cette règle peut donc faire l'objet d'un accommodement en permettant le port d'un vêtement particulier à certaines conditions. Par contre, un accommodement devient impossible s'il impose des contraintes à l'administration liées à la sécurité, à la communication ou à l'identification. Cette limite à l'accommodement raisonnable est respectueuse, selon nous, de la liberté de religion protégée par la charte des droits et libertés et correspond en tout point aux balises élaborées par le Comité consultatif sur l'intégration et l'accommodement raisonnable en milieu scolaire auquel la Fédération a collaboré.

En matière d'accommodement en général, la Fédération est donc en accord avec les dispositions de ce projet de loi. Cependant, il est important de mentionner qu'une des recommandations du Comité consultatif sur l'intégration et l'accommodement raisonnable en milieu scolaire était de « *fournir aux réseaux scolaires un cadre de référence applicable à l'accommodement raisonnable* ». Cette recommandation a d'ailleurs reçu l'appui de la Commission Bouchard-Taylor dans son rapport. Sur ce point, la Fédération participe actuellement à un comité sous-ministériel créé par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, dont le mandat est précisément

d'élaborer un guide de références qui permettra aux commissions scolaires et à leurs établissements d'appliquer une démarche respectueuse des droits de chacun et qui leur fournira des balises claires facilitant la prise de décision. La Fédération fonde beaucoup d'espoir sur les résultats de ces travaux et tient à saluer au passage l'initiative de la ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport.

Le cas particulier des congés religieux en milieu de travail

Par ailleurs, la Fédération avait soulevé, dans le cadre de son mémoire soumis à la Commission Bouchard-Taylor, la préoccupation des commissions scolaires à l'égard des congés religieux demandés par des membres du personnel. Des mesures d'accommodement consenties aux membres du personnel des commissions scolaires entraînent parfois des tensions dans certains milieux de travail. En effet, les conditions de travail dans le secteur public étant fortement encadrées par des conventions collectives, le défi d'adapter ces dernières en fonction du concept de l'accommodement raisonnable est de taille. Cette adaptation est parfois perçue comme une forme de privilège incompatible avec les principes sous-jacents à toute convention collective, soit le traitement uniforme au chapitre des conditions de travail des personnes salariées formant ce groupe. Nous suggérons alors qu'une réflexion particulière sur cette question devrait être entreprise à cet égard et conduire à des modifications législatives.

À ce sujet, la Commission Bouchard-Taylor, dans son rapport, présentait avec beaucoup de justesse l'état du droit sur cette question et recommandait que « l'État encourage la formule dite des congés payés avec contrepartie assortie de diverses possibilités d'aménagement ». Face au problème exprimé par les commissions scolaires, elle souhaitait « la constitution d'un comité d'experts mandaté pour trouver une solution équitable et conforme au cadre juridique actuel », mais ne recommandait pas au législateur de modifier la loi comme le suggérait notre Fédération.

Considérant l'objectif du présent projet de loi, la Fédération réitère sa préoccupation quant à l'octroi de congés pour motifs religieux et maintient sa demande que cette question soit encadrée dans la Loi sur les normes du travail puisqu'elle concerne l'ensemble des employeurs du Québec, et ce, bien qu'elle se manifeste présentement de

manière plus marquée dans les commissions scolaires. Avec tout respect pour l'opinion contraire, la Fédération est d'avis que le problème juridique auquel est confronté le réseau scolaire ne peut se régler par une référence à un comité d'experts. En effet, plusieurs experts juridiques œuvrant en milieu scolaire se sont déjà penchés sur cette question et constatent la difficulté d'y trouver une solution dans le cadre actuel.

Conclusion

En terminant, nous tenons à réitérer le rôle fondamental de l'éducation dans le processus d'intégration des immigrants à la société québécoise et le rôle clé des commissions scolaires dans ce contexte.

Nous espérons que le présent mémoire contribuera à la réflexion entreprise par la Commission, réflexion nécessaire afin de guider les actions futures des organismes publics en cette matière, et ce, dans le but d'atteindre un équilibre entre le maintien et le développement d'une culture d'accueil et les valeurs associées à l'identité québécoise.

Sommaire des commentaires formulés

La Fédération des commissions scolaires du Québec formule donc les commentaires suivants :

- **Elle est en accord avec l'article 1 du projet de loi qui prévoit une définition de la notion d'accommodement raisonnable et qui prévoit les mêmes conditions pour qu'un accommodement soit accordé, que la personne visée soit un élève, un parent ou un membre du personnel.**
- **Elle est en accord avec l'article 4 du projet de loi qui réaffirme le respect de l'égalité entre les sexes et le principe de la neutralité religieuse de l'État.**
- **Elle est en accord avec l'article 5 qui précise les limites à considérer lorsqu'un accommodement est accordé.**
- **Elle est en accord avec l'article 6 du projet de loi qui établit une règle générale voulant qu'un membre du personnel dans le secteur public doit avoir le visage découvert lors de la prestation des services et encadre l'accommodement possible en la matière.**
- **Elle demande toutefois que le projet de loi soit modifié afin d'encadrer la question de l'octroi de congés pour observance des rites religieux, dans le but d'établir un traitement équitable pour l'ensemble des travailleurs québécois.**