

AMNISTIE
INTERNATIONALE
CANADA FRANCOPHONE



MÉMOIRE À LA COMMISSION DES INSTITUTIONS
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

PROJET DE LOI 21
Loi sur la laïcité de l'État

Mai 2019

Amnistie internationale est un mouvement mondial regroupant plus de sept millions de sympathisants qui font campagne pour un monde où les droits humains de toutes et tous sont respectés. Notre vision est celle d'un monde où chacun peut se prévaloir de tous les droits inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et les autres textes internationaux relatifs aux droits humains. Indépendante de tout gouvernement, de toute idéologie politique de tout intérêt économique et de toute religion, Amnistie internationale est financé par ses membres et les dons de particuliers.

amnistie.ca

50, rue Ste-Catherine Ouest, bureau 500
Montréal (Québec) H2X 3V4
514-766-9766

Table des matières

| | |
|---|----|
| 1 – AMNISTIE INTERNATIONALE..... | 4 |
| 2 – INTRODUCTION | 5 |
| 3 – RAPPEL DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DU QUÉBEC..... | 7 |
| 4 -- Des restrictions discriminatoires et insuffisamment justifiées | 8 |
| Interprétation du concept de laïcité..... | 8 |
| Neutralité religieuse et laïcité | 8 |
| Égalité entre les hommes et les femmes et non-discrimination | 9 |
| Interdiction de porter un signe religieux | 11 |
| Liberté de conscience et de religion | 11 |
| Droit au travail..... | 13 |
| Obligation de recevoir et de donner des services à visage découvert..... | 14 |
| Des dispositions discriminatoires..... | 15 |
| Des restrictions non conformes au droit international ou insuffisamment justifiées... | 15 |
| Droit de participation à la vie publique | 16 |
| Clause de droits acquis | 17 |
| Clause dérogatoire | 18 |
| 5 – CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS..... | 20 |
| Recommandations : | 20 |

1 – AMNISTIE INTERNATIONALE

Amnistie internationale est un mouvement mondial de femmes et d'hommes engagés pour le respect des droits humains. Nous sommes indépendants de tout gouvernement, de toute idéologie politique, de tout intérêt économique et de toute religion.

Nous faisons la promotion et la défense de l'ensemble des droits humains énoncés dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et ses conventions et traités internationaux corollaires. Créée en 1961, Amnistie internationale s'emploie à défendre tant les droits civils et politiques que les droits économiques, sociaux et culturels, insistant en tout temps sur le caractère indissociable et universel des droits humains.

Nous menons des activités de sensibilisation et d'éducation aux droits humains en vue d'aider le public et les organismes à connaître, comprendre et défendre ces droits.

Nous exhortons également les gouvernements à ratifier et à améliorer les traités internationaux relatifs aux droits humains et à s'assurer que les lois et les pratiques respectent ces engagements internationaux. Nos campagnes et actions ciblent autant les individus que les groupes d'individus ; il peut s'agir d'États, d'organisations, d'entreprises ou d'institutions internationales. Elles sont basées sur des recherches approfondies, documentées, étayées et vérifiées.

Amnistie internationale Canada a été fondée en 1973 au Québec, à St-Lambert. Depuis 1977, deux branches distinctes linguistiquement réalisent la mission d'Amnistie au Canada : une section anglophone basée à Ottawa et une section francophone basée à Montréal. Amnistie internationale Canada est financée presque exclusivement par ses membres et donateurs et donatrices ; nous n'acceptons aucune subvention gouvernementale.

L'essentiel des ressources du travail de campagne et de sensibilisation porte sur des enjeux de violation de droits humains tant à l'extérieur du Canada qu'au Canada. Chaque année, est publié le *Programme relatif aux droits humains au Canada*, faisant état de la situation des droits humains au Canada et du respect des engagements internationaux du Canada et des provinces en matière de droits humains. Nous réagissons quand le gouvernement du Canada ou les gouvernements provinciaux n'agissent pas en conformité avec leurs engagements internationaux. A titre illustratif, nous avons intervenu lors de la crise des réfugiés syriens depuis 2013, sur les enjeux de violation des droits des peuples autochtones, lors des manifestations étudiantes de 2012 ainsi que sur des projets de loi tels la Charte des valeurs ou encore le projet de *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État, et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodement religieux dans certains organismes*.

2 – INTRODUCTION

Le présent mémoire porte sur la lecture que fait Amnistie internationale (« AI ») du projet de loi 21 à la lumière des engagements internationaux du Canada en matière de droits humains, engagements auxquels le Québec est soumis.

Les précédentes initiatives des gouvernements québécois antérieurs dans leur quête visant la neutralité religieuse de l'État illustrent le fait que ce débat est loin d'être récent. Cependant, cet objectif se doit d'être mis en œuvre dans le respect des droits humains et de façon à ce que ces initiatives soient proportionnelles en fonction du but visé.

Amnistie internationale est préoccupée par l'interprétation que propose le projet de loi du principe de laïcité de l'État, l'étendant aux personnes, alors que ce principe concerne les institutions.

Amnistie internationale est d'avis que les dispositions du projet de loi 21 portant sur l'interdiction de porter un signe religieux (articles 6 et 13) briment la liberté de conscience et de religion des personnes visées, contrevenant à l'article 18 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (DUDH) et aux dispositions prévues à l'article 18 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PIDCP).

Amnistie internationale est d'avis que les dispositions du projet de loi 21 portant sur l'obligation d'avoir le visage découvert afin d'exercer certaines fonctions au sein d'un organisme public et de bénéficier de certains services (article 8 al. 1 et 2) privent toute personne ayant le visage couvert de participer à la vie publique et d'avoir accès aux services publics, en plus de contrevenir à la liberté de conscience et de religion tels que définis par les articles 18 de la DUDH et du PIDCP.

Amnistie internationale est préoccupée par les effets négatifs qu'aura la clause de droits acquis (« clause grand père ») qui permet à certaines personnes visées par l'interdiction de porter un signe religieux de continuer à le faire, mais ce, dans des cas bien précis et limités (article 27).

Amnistie internationale est également préoccupée par les clauses dérogatoires prévoyant que le Projet de loi s'applique bien qu'il soit contraire à des droits et libertés protégés par la *Charte des droits et libertés de la personne* et la *Charte canadienne des droits et libertés* (respectivement la « Charte québécoise » et la « Charte canadienne ») ; collectivement les « Chartes ») (articles 29 et 30) entraînant inévitablement une violation directe des obligations internationales auxquelles le Québec est tenu.

Enfin, Amnistie internationale rappelle qu'il incombe au législateur, donc à l'État, de justifier des restrictions à la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, et que ces restrictions doivent être en rapport direct avec l'objectif spécifique qui les inspire et proportionnelles à celui-ci. Par conséquent, l'interdiction de port de signes religieux ne peut être fondée sur une simple spéculation ou présomption, mais bien sur des faits démontrables.

3 – RAPPEL DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX DU QUÉBEC

Le Québec a des obligations en vertu des traités et des Conventions internationaux relatifs aux droits humains.

La liberté de religion a été promue à l'article 18 de la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* (« DUDH ») en 1948, puis à l'article 18 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (« PIDCP ») entré en vigueur en 1976, textes auxquels le Canada est Partie, et donc le Québec.

En plus de l'obligation découlant du droit international de respecter les traités internationaux que le Canada a ratifiés, le Québec s'est formellement engagé à respecter tous ces instruments¹ par le biais, par exemple, de :

- l'arrêté en Conseil N^o 1438-76, du 21 avril 1976, concernant la ratification du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et du Protocole facultatif se rapportant aux droits civils et politiques ;
- l'arrêté en Conseil N^o 1471-78, du 10 mai 1978, concernant la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ;
- le décret N^o 2894-81, du 20 octobre 1981, concernant la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

Amnistie internationale tient à rappeler que les droits humains sont universels et indivisibles et qu'il ne peut y avoir aucun relativisme culturel quant à leur interprétation et qu'ils ne peuvent souffrir d'aucune hiérarchisation. Aucun droit n'a préséance sur l'autre.

¹ « Tableau des traités ou accords internationaux que le Québec a ratifiés ou à l'égard desquels il s'est déclaré lié ou favorable », dans Sylvie Scherrer, « La pratique québécoise en matière de traités, accords et autres instruments internationaux », *Actes de la XI^e Conférence des juristes de l'État* (1992), p 53.

4 -- DES RESTRICTIONS DISCRIMINATOIRES ET INSUFFISAMMENT JUSTIFIÉES

Interprétation du concept de laïcité

Le projet de loi 21 vise à affirmer la laïcité de l'État. Pour ce faire, il énonce quatre grands principes :

1. la séparation de l'État et des religions ;
2. la neutralité religieuse de l'État ;
3. l'égalité de tous les citoyens et citoyennes ;
4. la liberté de conscience et la liberté de religion.

Amnistie internationale ne remet pas en question la sincérité de cet objectif et est en accord avec ces quatre grands principes.

Cependant, Amnistie internationale rappelle que la laïcité n'est pas un concept vague pouvant librement être interprété. Il s'agit d'une conception de la société fondée sur la séparation de l'État et de l'Église, excluant les institutions religieuses (et non les personnes) de l'exercice du pouvoir politique et administratif. L'esprit de ce concept est clair : il s'agit de s'assurer que les institutions religieuses n'interfèrent pas dans la gestion de l'État.

Amnistie internationale n'émet aucune opposition quant à l'affirmation de ce principe de séparation de l'État et des institutions religieuses, pour autant que cela ne brime d'aucune manière les droits fondamentaux de personnes professant une religion, tant en public qu'en privé, tel que prescrit par le droit international et les Chartes.

Neutralité religieuse et laïcité

Le Rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté de religion ou de conviction a mis en relief « *l'importance positive de ce concept [la neutralité] qui correspond à l'obligation de l'État de traiter les membres des différentes religions ou de convictions dans des conditions d'égalité et de s'abstenir de tout traitement discriminatoire. Dans ce sens, la neutralité de l'État peut être comprise comme un principe normatif qui découle de l'obligation de mettre en œuvre la liberté de religion et de conviction de façon non discriminatoire* »².

Amnistie internationale s'inquiète de l'impact négatif que pourrait avoir l'interprétation de ce principe de neutralité sur la mise en œuvre des droits fondamentaux. En effet, le devoir de neutralité religieuse, tel qu'il est rédigé actuellement dans le projet de loi 21, est interprété de

² *Rapport d'activité du rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction à l'Assemblée générale*, Doc. NU A/66/156 (18 juillet 2011), para 50. Voir aussi Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, *Recommandation générale XXXII*, 75e session, Doc. NU CERD/C/GC/32 (29 septembre 2009), para. 8 : « Le fait de traiter de manière égale des personnes ou des groupes dont la situation est objectivement différente constitue une discrimination de fait, comme le serait l'application d'un traitement inégal à des personnes dont la situation est objectivement la même. Le Comité a également observé que l'application du principe de non-discrimination exige la prise en compte des caractéristiques des groupes. »

sorte que le port de tous les signes religieux soit contraire à ce devoir. Il est important de réitérer ici que, comme le Comité des droits de l'Homme des Nations unies l'a souligné, l'État se doit de ne discriminer aucune religion et de permettre le libre exercice de toutes les croyances. Le projet de loi codifie un principe qui a déjà été rappelé à maintes reprises par les tribunaux canadiens et plus récemment, dans l'affaire *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)* lorsqu'il a été question de la prière lors des séances publiques du Conseil municipal de la Ville de Saguenay³.

Amnistie internationale est convaincu que le gouvernement du Québec n'est pas tenu d'imposer des restrictions vestimentaires (interdiction de port de signes religieux) au personnel de l'État pour garantir le caractère neutre de l'État.

Amnistie internationale est d'avis que d'imposer des restrictions vestimentaires (interdiction de port de signes religieux) au personnel de l'État contrevient au principe même de liberté de conscience et de religion énoncé à l'article 2 du projet de loi 21.

Égalité entre les hommes et les femmes et non-discrimination

Amnistie internationale salue l'intention du gouvernement de vouloir affirmer l'égalité entre les hommes et les femmes. Cependant, Amnistie internationale est d'avis que les dispositions du projet de loi 21 ne permettent pas d'atteindre cet objectif.

De fait, il n'y a aucune corrélation entre la laïcité de l'État et l'égalité ou non de tous les citoyens et citoyennes, voire l'égalité entre les femmes et les hommes. Amnistie internationale est d'avis qu'il y a encore beaucoup à faire pour que l'égalité de toutes et tous soit réalisée au sein de la société québécoise, mais cela requiert des mesures spécifiques à cet enjeu autres que l'affirmation de la laïcité de l'État. La laïcité de l'État ne contrevient pas à l'égalité entre les femmes et les hommes, mais ne la réalise pas non plus.

Le projet de loi 21 pourrait, au contraire, contribuer à une inégalité entre les femmes et les hommes, et à une discrimination à l'égard des femmes, notamment celles portant le voile :

- en exacerbant une discrimination face au droit au travail et à l'accès aux fonctions publiques ;
- en renforçant des préjugés assumant que des femmes qui couvrent leurs cheveux ou leur visage sont soumises et n'ont pas de libre arbitre ;
- en ne réglant pas le problème de potentielles coercitions subies par les femmes musulmanes pour porter le voile : les personnes ou communautés qui exerceraient de telles coercitions, restent impunies alors que les femmes elles se voient imposées des discriminations supplémentaires.

Les femmes et les filles doivent être libres de remettre en cause ou non les pratiques culturelles et religieuses et de débattre de l'opportunité de les modifier ou de les conserver, sans

³ 2015 CSC 16, J.E. 2015-600, [2015] 2 R.C.S. 3 au para 71.

pressions ni contraintes de la part des pouvoirs publics ou d'acteurs non étatiques. De telles pressions ne risquent que de renforcer les préjugés plutôt que de les faire reculer.

Les États doivent adopter des approches plus rationnelles liées à l'égalité des femmes dans les religions et les cultures minoritaires, et basées sur les points de vue et les préférences des femmes elles-mêmes, en tenant compte de la réalité de la discrimination qu'elles subissent.

Les États ne peuvent pas obliger, de façon globale, les femmes à s'habiller ou à ne pas s'habiller d'une certaine façon et ils doivent les protéger des contraintes imposées dans ce domaine par des tiers. Cette règle est valable dans les deux sens ; ni l'État ni des acteurs non gouvernementaux ne peuvent forcer les femmes à porter le voile ou à ne pas le porter.

Ainsi, si des normes sociales ou religieuses prescrivant des codes vestimentaires reflètent une discrimination envers les femmes, il en découle pour l'État une obligation positive de prendre des mesures afin d'empêcher cette discrimination. Ces mesures doivent s'attacher à combattre la discrimination elle-même et ses causes profondes, et non ses symptômes, et ne doivent en aucun cas imposer des restrictions aux femmes qui exercent librement leur droit à la liberté de religion et d'expression.

Les États ont effectivement l'obligation de défendre et protéger l'ensemble des droits humains. Ils doivent donc prendre des mesures pour protéger les femmes de toute pression ou contrainte visant à leur faire porter le foulard ou le voile contre leur gré. En cas de recours à la violence ou à des menaces pour forcer les femmes à se vêtir d'une certaine façon, il incombe à l'État d'intervenir en s'appuyant sur le droit de la famille ou le droit pénal. Il doit le faire en adoptant des lois exhaustives destinées à combattre toute forme de violence à l'égard des femmes, en favorisant les actions de sensibilisation pour que les femmes soient mieux informées de leurs droits, et en mettant en place des mécanismes de recours.

Les femmes appartenant à des minorités ethniques et religieuses sont confrontées à différentes formes d'inégalités. Il est nécessaire de lutter contre toutes ces inégalités. Amnistie internationale craint que les débats sur le voile, souvent très largement couverts par les médias, n'aient contribué à l'hostilité croissante à l'égard des musulmans et particulièrement des femmes musulmanes. Amnistie internationale craint également que ce climat d'hostilité n'aboutisse à l'isolement de ces femmes, qui risquent non seulement de perdre leur emploi ou de ne pas en trouver un, mais également de faire face à des agressions verbales, voire physiques.

De plus, Amnistie internationale craint que le projet de loi 21 ne fasse qu'exacerber la discrimination systémique croisée. Par exemple, le stéréotype selon lequel les femmes musulmanes, en particulier celles portant le voile, sont nécessairement soumises, opprimées, et incapables de prendre leurs propres décisions est un stéréotype de genre, mais aussi un stéréotype basé sur la religion. Les stéréotypes peuvent avoir pour résultat une plus grande marginalisation du groupe visé, ils peuvent aussi enlever autonomie et dignité à une personne.

Par exemple, le stéréotype voulant qu'une femme musulmane voilée ne le fait pas de son propre choix la déshumanise et lui enlève toute autonomie quant à sa capacité d'expression et à l'expression de sa religion.

Interdiction de porter un signe religieux

Amnistie internationale est d'avis que les dispositions du projet de loi 21 portant sur l'interdiction de porter un signe religieux (article 6 ; article 13) briment la liberté de conscience et de religion des personnes visées, contrevenant à l'article 18 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (DUDH) et aux dispositions prévues à l'article 18 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PIDCP).

Amnistie internationale est d'avis que les limitations prévues à l'article 27 du projet de loi 21 portant sur les droits acquis briment le droit de participation à la vie publique prévu à l'article 25 du PIDCP, de même que le droit au travail prévu à l'article 6 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIDESC).

Liberté de conscience et de religion

Il est essentiel de rappeler que la liberté de religion est un droit fondamental souligné à de nombreuses reprises dans les instruments internationaux.

Selon l'article 18 de la DUDH⁴ et l'article 18 du PIDCP, qui reprend dans son premier paragraphe les grandes lignes de la définition énoncée par la DUDH :

Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion ; ce droit implique la liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix, ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction, individuellement ou en commun, tant en public qu'en privé, par le culte et l'accomplissement des rites, les pratiques et l'enseignement⁵.

D'après ce premier paragraphe, une personne au Québec a donc le droit de choisir sa religion, et donc le droit de la manifester en public, c'est-à-dire d'accomplir des rites ou des pratiques qui sont en corrélation directe avec l'exercice de cette religion. Cela inclut les tenues vestimentaires.

Dans son paragraphe 2, l'article 18 du PIDCP précise que « *nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix* », c'est-à-dire qu'aucun individu ne pourrait se voir empêché de choisir et ou de

⁴ *Déclaration universelle des droits de l'homme, résolution 217 A (III)*, Doc. NU A/RES/217(III), 12 décembre 1948, art 18 [*Déclaration universelle*].

⁵ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 RTNU 171, art 18 [*PIDCP*].

pratiquer une religion comme il l'entend, sauf selon les restrictions qui seraient prévues par la loi.

Cette limite exceptionnelle à la liberté de religion – une liberté qui est la norme – est prévue au paragraphe 3 de l'article 18 du PIDCP. En effet, si des restrictions à la liberté de *manifester* sa religion ou ses convictions sont possibles, elles sont strictement encadrées et ne peuvent outrepassées ce cadre :

La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui.

En outre, le paragraphe 4 stipule que :

Les États parties au présent Pacte [le PIDCP] s'engagent à respecter la liberté des parents et, le cas échéant, des tuteurs légaux de faire assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions⁶.

À la lecture de cette disposition, il est clair que la liberté de religion comprend le droit de manifester ses croyances⁷. En outre, la manifestation des croyances englobe le fait d'accomplir des rites et des pratiques qui seraient prescrits par la religion. Au nombre de ces pratiques, il est admis que sont inclus le port de signes distinctifs ou d'habits particuliers et le fait de se conformer à un régime alimentaire spécifique.

De la lecture de l'article 18 du PIDCP, il ressort également clairement que les restrictions qui peuvent être apportées aux manifestations de la religion ou des convictions ne sont autorisées que si lesdites restrictions sont prévues par la loi et sont nécessaires pour protéger la sécurité, l'ordre et la santé publique, ou la morale ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui. Cette liste de motifs est exhaustive : tout autre motif de restriction qui ne serait pas énuméré au paragraphe 3 de l'article 18 serait irrecevable. Ces motifs ont été repris par la Cour suprême du Canada sous la plume du juge Dickson dans l'affaire *R. c. Big M Drug Mart Ltd.* : « *La liberté signifie que, sous réserve des restrictions qui sont nécessaires pour préserver la sécurité, l'ordre, la santé ou les mœurs publics ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui, nul ne peut être forcé d'agir contrairement à ses croyances ou à sa conscience.* »⁸

En outre, les restrictions doivent être en rapport direct avec l'objectif spécifique qui les inspire et proportionnelles à celui-ci⁹. Comme l'a souligné le Rapporteur spécial des Nations unies sur

⁶ PIDCP, *supra* note 6. Voir également Déclaration universelle, *supra* note 5.

⁷ PIDCP, *supra* note 6, à l'art 18, para 2.

⁸ 10 [1985] 1 R.C.S. 295, para 95.

⁹ « Toute restriction doit être fondée sur la protection de la sécurité publique, de l'ordre public, de la santé ou de la morale, ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui, répondre à une nécessité pressante d'ordre public ou social, poursuivre un but

la liberté de religion ou de conviction : « *C'est sur l'État que repose la charge de justifier une restriction à la liberté de manifester sa religion ou sa conviction. Par conséquent, une interdiction de porter des symboles religieux qui est fondée sur une simple spéculation ou présomption plutôt que sur des faits démontrables est considérée comme une violation de la liberté religieuse des individus*¹⁰. »

Amnistie internationale considère qu'en l'espèce, il n'existe aucun « fait démontrable », pour supporter la violation à la liberté de religion que constitue l'interdiction contenue à l'article 9 du projet de loi 21, qui soit basé sur des motifs de sécurité, d'ordre et de santé publique, ou visant à protéger la morale ou les libertés et droits fondamentaux d'autrui. Amnistie internationale estime donc que l'interdiction générale est contraire aux prescriptions du PIDCP et des interprétations qui en ont été faites.

Droit au travail

En droit international, le droit au travail se lit comme suit :

Les États parties au Pacte [PIDESC] reconnaissent le droit au travail, qui comprend le droit qu'a toute personne d'obtenir la possibilité de gagner sa vie par un travail librement choisi ou accepté, et qu'ils prendront des mesures appropriées pour sauvegarder ce droit¹¹.

Le droit au travail englobe également un droit d'accès non-discriminatoire à l'emploi qui doit être assuré par tous les États membres du Pacte¹². Le Pacte proscrit également toute discrimination dans le maintien de l'emploi¹³.

La *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*¹⁴ prévoit l'obligation des États d'interdire la discrimination raciale dans le domaine des droits économiques et sociaux, y compris le droit au travail, et celui de fonder et de s'associer à des

légitime et être proportionnée à ce but », *Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la liberté de religion ou de conviction*, Doc NU E/CN.4/2006/5, para 53 [*Rapport sur la liberté de religion ou de conviction*] ; « Chaque fois que le Pacte, exige que la restriction soit "nécessaire" ce terme implique que la restriction a) est fondée sur l'un des motifs dont l'article pertinent du Pacte considère qu'il justifie une restriction b) répond à une nécessité pressante d'ordre public ou social, c) poursuit un but légitime, et d) est proportionnée à ce but », *Principes de Syracuse concernant les dispositions du Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui autorisent des restrictions ou des dérogations*, Principe no.10 [*Principes de Syracuse*].

¹⁰ Rapport sur la liberté de religion ou de conviction, *supra* note 11, au para 53.

¹¹ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 19 décembre 1966, 993 RTNU 3, art 6 [PIDESC]. Voir aussi le paragraphe 1 de l'article 26 de la Déclaration universelle : « toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail, à des conditions équitables et satisfaisantes de travail et à la protection contre le chômage », *supra* note 5.

¹² PIDESC, *ibid.*, art. 2(2), 3.

¹³ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Le droit au travail – Observation générale no 18*, 35e session, Doc NU E/C.12/GC/18 (6 février 2006), para 12.

¹⁴ *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, 7 mars 1966, 660 RTNU 195, art 5(e)(i).

syndicats¹⁵. La *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*¹⁶ prévoit l'obligation des États parties de prendre toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans le domaine de l'emploi, afin d'assurer, sur la base de l'égalité des femmes et des hommes, les mêmes droits inaliénables à tous les êtres humains, en particulier le droit au travail.

L'interdiction pour certains fonctionnaires de l'État et pour les enseignantes et les enseignants des institutions publiques (articles 6 et 13) de porter des signes religieux, de même que l'obligation de fournir certains services publics à visage découvert, telle qu'elles sont exprimées dans le projet de loi 21, nuisent au principe de l'égalité pour tous au regard de l'accès à l'emploi pour les minorités religieuses, notamment ceux des femmes portant le voile.

Amnistie internationale est d'avis que cette interdiction édictée par le projet de loi 21 affecte leur droit à l'emploi, puisqu'elle vise un très grand nombre d'organismes publics tel qu'énumérés à l'Annexe II.¹⁷ Nous remarquons qu'un grand nombre de professions sont ainsi visées, ce qui pourrait grandement limiter les femmes concernées dans l'accès à l'emploi et, plus largement, dans leur intégration au sein de la société, l'emploi étant une composante essentielle de socialisation.

Amnistie internationale estime également que la restriction établie dans la loi n'est pas compatible avec la nature des restrictions permises au droit à l'emploi, qui doivent viser exclusivement à favoriser le bien-être général de la société pour se conformer au droit international¹⁸.

Obligation de recevoir et de donner des services à visage découvert

Amnistie internationale est d'avis que les dispositions portant sur l'obligation de recevoir et de donner des services à visage découvert (articles 7, 8, 9 et 10) peuvent être discriminatoires et porter atteinte à la liberté de religion, et que certaines des restrictions présentes dans le projet de loi 21 ne poursuivent pas un objectif autorisé ou ne sont pas suffisamment justifiées au regard des motifs autorisés pour de telles restrictions par le droit international.

¹⁵ Selon l'article 1(1) de cette convention, la discrimination raciale s'entend comme « toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique ». *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, *ibid.* à l'art 1(1).

¹⁶ *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, 18 décembre 1979, 1249 RTNU 13, art 11(1)(a).

¹⁷ PL 21, *Annexe II (articles 6, 14 et 27)*.

¹⁸ « Les États parties au présent Pacte reconnaissent que, dans la jouissance des droits assurés par l'État conformément au présent Pacte, l'État ne peut soumettre ces droits qu'aux limitations établies par la loi, dans la seule mesure compatible avec la nature de ces droits et exclusivement en vue de favoriser le bien-être général dans une société démocratique. », *PIDESC*, *supra* note 28 à l'art 4.

Des dispositions discriminatoires

Amnistie internationale est du point de vue que certaines dispositions du projet de loi le rendent discriminatoire.

Selon le droit international, la discrimination est une distinction de traitement fondée sur un motif prohibé et qui n'a pas de justification objective et raisonnable poursuivant un but légitime. Selon le Comité des droits de l'homme des Nations unies, chargé de veiller à la mise en œuvre du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, « le terme "discrimination", tel qu'il est utilisé dans le Pacte, doit être compris comme s'entendant de toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée notamment sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques ou autres, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation, et ayant pour effet ou pour but de compromettre ou de détruire la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice par tous, dans des conditions d'égalité, de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales »¹⁹.

Ainsi, la discrimination entrave l'exercice d'autres droits et libertés fondés sur l'égalité, notamment le droit au travail, à la liberté d'expression, à la liberté de religion ou de conscience, à l'éducation et le droit de jouir du meilleur état de santé susceptible d'être atteint.

Même si le projet de loi 21 emploie un langage neutre, Amnistie internationale est préoccupée par le fait que les dispositions qu'il contient sur l'interdiction du visage couvert auraient un impact disproportionné sur les femmes musulmanes ayant fait le choix de porter le niqab ou la burqa.

Selon le Comité des droits de l'homme des Nations unies, « l'accomplissement des rites et la pratique de la religion ou de la conviction peuvent comprendre non seulement des actes cérémoniels, mais aussi des coutumes telles que l'observation de prescriptions alimentaires, le port de vêtements ou de couvre-chefs distinctifs, la participation à des rites associés à certaines étapes de la vie et l'utilisation d'une langue particulière communément parlée par un groupe »²⁰. En vertu de cette déclaration, il ressort que le fait de porter le niqab ou la burqa sont des droits découlant directement de la liberté d'exercer sa religion.

Des restrictions non conformes au droit international ou insuffisamment justifiées

Amnistie internationale souhaite rappeler que le droit international des droits humains autorise des restrictions légitimes au port de symboles religieux, mais à condition que celles-ci soient conformes aux trois prescriptions cumulatives suivantes :

¹⁹ Comité des droits de l'homme, *Observation générale no18 : Non-discrimination*, Doc. NU HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol I) (10 novembre 1989), para 7.

²⁰ Comité des droits de l'homme, *Observation générale no 22*, 48e sess, supp no 40, Doc. NU A/48/40, annexe VI (1993), para 4.

- être prescrites par la loi ;
- poursuivre un but précis, légitime et autorisé par le droit international ;
- être nécessaires et proportionnées à la réalisation du but visé.

Or, Amnistie internationale est d’avis que l’obligation de recevoir et de donner des services à visage découvert (articles 7, 8, 9 et 10) n’est ni proportionnelle ni nécessaire au regard des objectifs poursuivis par le gouvernement, et ne respecte pas une condition de nécessité dont les objectifs envisagés ne pourraient être atteints d’une autre manière²¹. Autant pour des besoins liés à l’identification, la communication ou la sécurité, ni un employé d’un organisme gouvernemental ni un bénéficiaire potentiel n’a à se présenter automatiquement à visage découvert. Si besoin est, au cas par cas, une demande pourrait être faite afin que la personne en question découvre son visage, pour un instant, selon des critères préétablis. Le projet de loi 21 propose plutôt le contraire : il requiert que le visage soit découvert en tout temps alors qu’il ne serait nécessaire de le découvrir qu’en de rares circonstances.

En ce qui concerne la proportionnalité, les restrictions ne doivent pas être trop larges : les « *mesures restrictives doivent être conformes au principe de la proportionnalité ; elles doivent être appropriées pour remplir leur fonction de protection, elles doivent constituer le moyen le moins perturbateur parmi ceux qui pourraient permettre d’obtenir le résultat recherché et elles doivent être proportionnées à l’intérêt à protéger [...].*²² » Dans le cas du projet de loi 21, la restriction est, de l’avis d’Amnistie internationale, trop large. En effet, et en lien avec le critère de nécessité, une restriction imposant un visage découvert en tout temps et pour la totalité des bénéficiaires et employé-e-s ne constitue pas le « moyen le moins perturbateur » parmi ceux disponibles à des fins de communication, d’identification et même de sécurité et n’est certainement pas proportionnel à ces objectifs.

Droit de participation à la vie publique

En droit international, les droits de participation sont exprimés ainsi :

Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l’article 2 et sans restrictions déraisonnables :

- a) De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l’intermédiaire de représentants librement choisis ;
- b) De voter et d’être élu, au cours d’élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l’expression libre de la volonté des électeurs ;

²¹ Comité des droits de l’homme, *Observation générale no 34*, 102e session, Doc. NU CCPR/C/GC/34 (12 septembre 2011), para 33 [*Observation générale no 34*].

²² Observation générale no 27, Doc. NU CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (1999), para. 14 [*Observation générale no 27*], cité dans *Observation générale no 34*, *supra* note 16, au para 34.

- c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays²³.

Selon l'interprétation délivrée par le Comité des droits de l'homme des Nations unies dans son *Observation générale No 2* :

L'article 25 du Pacte [PIDCP] reconnaît et protège le droit de tout citoyen ou citoyenne de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu, et le droit d'accéder aux fonctions publiques. Quel que soit le type de constitution ou de gouvernement adopté par un État, l'article 25 fait obligation aux États d'adopter les mesures d'ordre législatif ou autres nécessaires pour que les citoyens et citoyennes aient la possibilité effective d'exercer les droits qu'il protège. L'article 25 appuie le régime démocratique fondé sur l'approbation du peuple et en conformité avec les principes du Pacte²⁴.

Amnistie internationale estime que le projet de loi 21 entrave le droit de participer aux affaires publiques. Le projet de loi 21 (article 7) vise spécifiquement les femmes de la communauté musulmane dans un contexte où persiste une peur à l'égard de la montée de la radicalisation. Cette crainte alimente une méfiance envers nos concitoyennes et concitoyens de confession musulmane. L'effet potentiel de ce projet de loi est de créer une seconde catégorie de citoyennes, en les dévalorisant et en énonçant que l'expression visible de leur religion peut freiner leur implication dans la communauté politique. Cela pourrait incontestablement affecter leur sentiment d'être des citoyennes à part entière. Outre cette perception négative, le projet de loi 21 crée un dilemme intenable pour les femmes musulmanes, les obligeant à choisir entre, d'une part, respecter leurs croyances et leur droit de les exercer et, d'autre part, leur participation aux affaires publiques québécoises.

Clause de droits acquis

Amnistie internationale est préoccupée par la clause de droits acquis (« clause grand-père ») qui permet à certaines personnes visées par l'interdiction de porter un signe religieux de continuer à le faire, mais ce, dans des cas bien précis et limités (article 27).

Amnistie internationale est d'avis que les limitations prévues à l'article 27 portant sur les droits acquis briment le droit au travail prévu à l'article 6 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* (PIDESC).

La clause de droits acquis, dites « dispositions transitoires et finales » (article 27) exclues les personnes déjà en poste, ou mandatées, au moment de l'adoption de la loi, de l'interdiction

²³ PIDCP, *supra* note 6, à l'art 25.

²⁴ Comité des droits de l'homme, *Observations générales adoptées par le Comité des droits de l'homme au titre du paragraphe 4 de l'article 40 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques : Observation générale no 25*, Doc. NU CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (27 août 1996), para 1.

du port d'un signe religieux dans l'exercice de leurs fonctions prévue à l'article 6. Les personnes visées par l'article 27 sont présentées comme suit :

- à une personne visée à l'un ou l'autre des paragraphes 2°, 3°, 7° et 9° de l'annexe II, et ce, tant qu'elle exerce la même fonction au sein de la même organisation ;
- à une personne visée à l'un ou l'autre des paragraphes 4° et 5° de l'annexe II, et ce, jusqu'à la fin de leur mandat ;
- à une personne, à l'exception du ministre de la Justice et procureur général, visée au paragraphe 6 de l'annexe II, et ce, tant qu'elle exerce la même fonction et qu'elle relève de la même organisation ;
- à une personne visée au paragraphe 8° de l'annexe II qui agit conformément à un contrat de services juridiques conclu avant le (indiquer ici la date de la sanction de la présente loi), sauf si ce contrat est renouvelé après cette date ;
- à une personne visée au paragraphe 10° de l'annexe, et ce, tant qu'elle exerce la même fonction au sein de la même commission scolaire.

Par conséquent, les personnes appartenant à l'une des catégories susmentionnées ne peuvent se prévaloir de leurs droits acquis que tant qu'elles occupent le même poste que celui qu'elles détenaient au moment de l'entrée en vigueur de la loi. Cela a donc pour effet de bloquer l'ascension sociale et professionnelles desdites personnes. Amnistie internationale est en ce sens d'avis que les dispositions prévues à l'article 27 sont contraires au droit international et ne sont en aucune façon justifiées.

Clause dérogatoire

Amnistie internationale est également préoccupée par les clauses dérogatoires prévoyant que le Projet de loi s'applique bien qu'il soit contraire à des droits et libertés protégés par la Charte des droits et libertés de la personne et la Charte canadienne des droits et libertés (respectivement la « Charte québécoise » et la « Charte canadienne ») ; collectivement les « Chartes ») (articles 29 et 30).

Le projet de loi 21 se prévaut du recours à la clause dérogatoire prévue à la Charte canadienne (article 33) énonçant :

Le Parlement ou la législature d'une province peut adopter une loi où il est expressément déclaré que celle-ci ou une de ses dispositions a effet indépendamment d'une disposition donnée de l'article 2 ou des articles 7 à 15 de la présente charte.

Le projet de loi 21 se prévaut également du recours à la clause dérogatoire prévue à la Charte québécoise (article 29) énonçant :

La présente loi ainsi que les modifications qu'elle apporte à la Loi favorisant la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements pour un motif religieux dans certains organismes s'appliquent malgré les articles 1 à 38 de la Charte des droits et libertés de la personne.

La clause dérogatoire inscrite à l'article 52 prévoit qu'« aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte ». Amnistie internationale est préoccupée par les violations importantes des obligations internationales auxquelles le Québec et le Canada sont engagées qui découleraient indubitablement d'une telle dérogation. De plus, Amnistie internationale s'inquiète des impacts négatifs qu'un tel recours pourrait avoir sur notre démocratie.

Le droit international enjoint les États parties aux principaux instruments de protection des droits de la personne à ne déroger à ceux-ci que lorsque des circonstances exceptionnelles se présentent. L'article 4 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* stipule que :

Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les États parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale.

La disposition précédente n'autorise aucune dérogation aux articles 6, 7, 8 (par. 1 et 2), 11, 15, 16 et 18²⁵.

Les États parties au présent Pacte qui usent du droit de dérogation doivent, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies, signaler aussitôt aux autres États parties les dispositions auxquelles ils ont dérogé ainsi que les motifs qui ont provoqué cette dérogation. Une nouvelle communication sera faite par la même entremise, à la date à laquelle ils ont mis fin à ces dérogations.

Aucune démonstration n'a été faite qu'« un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation ». Le recours aux clauses dérogatoires apparaît donc injustifiable.

Amnistie internationale est d'avis que le recours à la clause dérogatoire ne devrait être justifié que par la nécessité de protéger d'autres droits ou libertés reconnus, et non de les limiter. Or, le projet de loi 21 envisage plutôt la suspension des droits protégés tant par le droit international que par les Chartes québécoise et canadienne.

²⁵ L'article 18 du Pacte est l'article relatif à la liberté de conscience et de religion.

5 – CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Amnistie internationale comprend les intentions portées par les principes que souhaite faire valoir le gouvernement du Québec. Toutefois, ces intentions ne peuvent se faire au détriment des droits humains.

Qu'il s'agisse du droit à la liberté de religion, du droit à l'égalité entre les femmes et les hommes ou de tout autre droit fondamental, ceux-ci ne peuvent faire l'objet d'une différenciation dans leur valeur. Amnistie internationale rappelle qu'en droit international, il n'existe aucune hiérarchie entre les droits fondamentaux. La *Déclaration universelle des droits de l'homme* énonce en effet que « *la reconnaissance de la dignité inhérente à tous les membres de la famille humaine et de leurs droits égaux et inaliénables constitue le fondement de la liberté, de la justice et de la paix dans le monde* »²⁶. Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* réitère ces principes dans son préambule²⁷.

Le droit à l'égalité des sexes et le droit à la liberté de religion sont des droits d'une valeur égale, comme tous les autres droits fondamentaux, et devraient être interprétés l'un par rapport à l'autre, afin qu'aucun n'ait préséance sur l'autre.

Amnistie internationale estime donc que le projet de loi 21 contrevient aux droits humains et à leur protection tels que stipulés par le droit international et les Chartes.

Amnistie internationale estime également que le projet de loi 21 représente un danger potentiel de discrimination. Outre le non-respect de droits humains fondamentaux, la discrimination serait consacrée en tant que norme visant les membres des communautés religieuses minoritaires, et notamment de la communauté musulmane québécoise et plus particulièrement, les femmes.

Amnistie internationale est d'avis qu'il est du devoir du gouvernement d'assurer la protection de l'ensemble des droits et libertés, et de rappeler que les droits sont indivisibles et universels.

Amnistie internationale est également d'avis que le gouvernement a un rôle primordial à jouer dans la mise en lumière de l'importance de la protection des droits et libertés dans une société démocratique.

Recommandations :

Amnistie internationale recommande au gouvernement de ne pas avoir recours aux clauses dérogatoires des Chartes, à moins qu'il ne fasse la démonstration que le port des signes religieux ainsi que la prestation et la réception de services à visages couverts représentent un danger public exceptionnel menaçant l'existence de la nation.

²⁶ Déclaration universelle, *supra* note 5, préambule.

²⁷ PIDCP, *supra* note 6, préambule.

Amnistie internationale recommande de ne pas adopter les articles 4 et 6 du projet de loi 21 qui instituant l'interdiction de porter un signe religieux pour un large éventail de personnes et contrevenant au droit international ainsi qu'aux Chartes.

Amnistie internationale recommande que soit précisé à l'article 8 qu'il n'y a obligation d'avoir le visage découvert que lorsqu'il est démontré que « *la protection de la sécurité, de l'ordre et de la santé publique, ou de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui* » est en jeu. Dans le cas contraire, cette disposition est incohérente avec le droit international. En outre, Amnistie internationale recommande que pour le besoin légitime d'identification des personnes, des dispositions soient prises à l'effet que lesdites personnes doivent se découvrir à de tels fins, mais de façon respectueuse de leurs croyances et dignité et de façon momentanée, le temps de leur identification.

Amnistie internationale recommande de ne pas adopter les articles 13 et 25 du projet de loi 21 en vertu desquels aucun accommodement raisonnable ne pourrait être accordé pour les situations préjudiciables créées par l'application des dispositions interdisant le port de signe religieux et exigeant des services à visage découvert.

Amnistie internationale recommande que les dispositions dites transitoires et finales prévues aux articles 27 à 32 (clause de droits acquis), soient abolies, en vertu de ses précédentes recommandations de ne pas adopter les articles 4, 6, 13 et 25 du projet de loi.