

**AMNISTIE
INTERNATIONALE**



PROJET DE LOI 62 :

Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodements religieux dans certains organismes

Mémoire déposé à l'Assemblée nationale du Québec

Novembre 2016

Table des matières

1 – AMNISTIE INTERNATIONALE	3
2 – RÉSUMÉ.....	4
3 – EXPOSÉ GÉNÉRAL	5
Le Québec doit respecter ses engagements internationaux.....	5
Des restrictions discriminatoires et insuffisamment justifiées	5
Violations particulières de plusieurs droits humains.....	6
i. Liberté de religion (articles visés du projet de loi 62 : 7, 9, 12, 16)	6
ii. Liberté d'expression (articles visés du projet de loi 62 : 8, 12, 16).....	10
iii. Droits de participation (articles visés du projet de loi 62 : 2, 3, 9)	11
iv. Droit à l'emploi (articles visés du projet de loi 62 : 2, 3, 7)	12
Neutralité religieuse et laïcité	14
Égalité entre les hommes et les femmes et non-discrimination	15
Accommodements	17
4 – CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	18

1 – AMNISTIE INTERNATIONALE

Amnistie internationale¹ est un mouvement mondial d'hommes et de femmes qui s'engagent 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. En plus des droits civils et politiques qu'Amnistie internationale s'emploie à défendre depuis maintenant plus de 50 ans, le mouvement a élargi l'étendue de son action depuis presque deux décennies, sur les droits économiques, sociaux et culturels, insistant ainsi 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. Ces 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. Ces actions et campagnes sont basées sur des recherches approfondies.

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

Bien que l'essentiel des ressources du travail de campagne et de sensibilisation porte sur des enjeux de violation de droits à l'extérieur du Canada, les deux branches développent aussi des recherches et des actions concernant les droits humains au Canada, sur la base du principe que les droits humains sont universels. Chaque année est publié le *Programme relatif aux droits humains au Canada*, couvrant par exemple les questions des peuples autochtones, des réfugiés, des entreprises minières, des droits des femmes et du respect des conventions internationales. Nous réagissons également quand le gouvernement du Canada ou des gouvernements provinciaux agissent en non-conformité par rapport à leurs engagements internationaux, par exemple lors de la crise des réfugiés syriens depuis 2013, lors de notre campagne contre la violation des droits des peuples autochtones, lors des manifestations étudiantes de 2012 ou sur le projet de loi portant sur la Charte des valeurs.

¹ www.amnistie.ca.

2 – RÉSUMÉ

Le présent mémoire porte sur la lecture que fait Amnistie internationale (« AI ») du projet de loi 62 à la lumière des engagements internationaux du Canada en matière de droits humains, engagements auxquels le Québec est soumis.

Les précédentes initiatives du gouvernement dans leur quête visant la neutralité religieuse de l'État illustrent 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 d'avis que la disposition du projet de loi 62² 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 9) prive toute personne ayant le visage couvert de participer à la vie publique et d'avoir accès aux services publics. Ce type de disposition n'est pas non plus conforme au droit international si cette exigence existe au regard d'une personne ou société ayant conclu un contrat de service ou une entente de subvention avec un organisme public.

Amnistie internationale est également préoccupée par l'interprétation large que propose le projet de loi du principe de neutralité religieuse et de la nécessité de légiférer sur les accommodements religieux.

² Projet de loi 62, *Loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'État, et visant notamment à encadrer les demandes d'accommodement religieux dans certains organismes*, 1^{re} sess, 41^e lég, Québec, 2015 [PL 62].

3 – EXPOSÉ GÉNÉRAL

Le Québec doit respecter ses engagements internationaux

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 instruments³ par le biais, par exemple, de :

- l'arrêté en Conseil N° 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° 1471-78, du 10 mai 1978, concernant la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*;
- le décret N° 2894-81, du 20 octobre 1981, concernant la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*.

Des restrictions discriminatoires et insuffisamment justifiées

Le projet de loi 62 vise à limiter les pratiques qui auraient pour effet de porter atteinte à la neutralité de l'État. Amnistie internationale est d'avis que cet objectif est sincère mais que de telles restrictions doivent se justifier au regard du droit international.

L'article portant sur l'obligation de recevoir et de donner des services à visage découvert peut porter atteinte à la liberté d'expression relative à la liberté de religion. En effet, cet article peut particulièrement discriminer des personnes qui par choix d'expression de leur religion ont le visage couvert. AI souhaite rappeler que le droit international des droits humains autorise des restrictions légitimes au port de symboles religieux, mais, tel qu'il sera abordé plus loin, à condition que celles-ci soient conformes aux trois prescriptions cumulatives suivantes :

- 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, selon Amnistie internationale, certaines des restrictions présentes dans le projet de loi 62 ne poursuivent pas un objectif autorisé par le droit international ou ne sont pas suffisamment justifiées au regard des motifs autorisés pour de telles restrictions.

³ « 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 XIe Conférence des juristes de l'État* (1992), p 53.

De plus, de l'avis d'AI, 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 »⁴.

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 62 emploie un langage neutre, AI est préoccupé par le fait que la disposition qu'il contient sur l'interdiction du visage couvert (article 9) aurait un impact disproportionné sur les femmes musulmanes ayant fait le choix de porter le niqab ou la burqa.

Violations particulières de plusieurs droits humains

i. Liberté de religion (articles visés du projet de loi 62 : 7, 9, 12, 16)

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

Tout d'abord, 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.

Selon l'article 18 de la DUDH,

⁴ Comité des droits de l'homme, *Observation générale n° 18 : Non-discrimination*, Doc. NU HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol I) (10 novembre 1989), para 7.

Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion; ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites⁵.

Le PIDCP en son article 18, quant à lui, reprend les grandes lignes de la définition énoncée par la DUDH dans son premier paragraphe :

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'enseignement⁶.

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

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 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 :

3. 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 :

4. 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

⁵ *Déclaration universelle des droits de l'homme, résolution 217 A (III)*, Doc. NU A/RES/217(III), 12 décembre 1948, art 18 [*Déclaration universelle*].

⁶ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 RTNU 171, art 18 [*PIDCP*].

assurer l'éducation religieuse et morale de leurs enfants conformément à leurs propres convictions⁷.

À la lecture de cette disposition, il est clair que la liberté de religion comprend le droit de manifester ses croyances⁸. 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.

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 »⁹. En vertu de cette déclaration, il ressort que le fait de porter le *niqab* – un voile recouvrant la presque totalité du visage à l'exception des yeux – ou la *burqa* – un voile recouvrant l'entièreté du visage au moyen d'une fine grille de tissu installée au niveau des yeux – sont des droits découlant directement de la liberté d'exercer sa religion.

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 »¹⁰.

En outre, les restrictions doivent être en rapport direct avec l'objectif spécifique qui les inspire et proportionnelles à celui-ci¹¹. Le projet de loi 62 prévoit qu'un membre du personnel

⁷ PIDCP, *supra* note 6. Voir également Déclaration universelle, *supra* note 5.

⁸ PIDCP, *supra* note 6, à l'art 18, para 2.

⁹ Comité des droits de l'homme, *Observation générale n° 22*, 48^e sess, supp no 40, Doc. NU A/48/40, annexe VI (1993), para 4.

¹⁰ [1985] 1 R.C.S. 295, para 95.

¹¹ « 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 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

des organismes publics ou de certains autres organismes doit exercer ses fonctions à visage découvert lors de la prestation du service¹². Il en va de même pour les personnes recevant la prestation d'un tel service. Ceci est justifié dans le projet de loi 62 par des motifs de sécurité, d'identification ou de communication¹³. Cette mesure peut faire l'objet d'un accommodement, sauf si des « motifs portant sur la sécurité, l'identification ou la communication le justifient »¹⁴.

Comme l'a souligné le Rapporteur spécial des Nations Unies sur 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 »¹⁵.

Or, dans le cas présent, les restrictions que comporte l'article 9 ne sont ni proportionnelles, ni nécessaires au regard des objectifs poursuivis par le gouvernement. Une restriction ne respecte pas une condition de nécessité si les objectifs envisagés peuvent être atteints d'une autre manière¹⁶. 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 62 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 (...).¹⁷ » Dans le cas de l'article 9 du projet de loi 62, 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 employés ne constitue pas le « moyen le moins perturbateur » parmi ceux disponibles à des fins de communication, identification et même sécurité et n'est certainement pas proportionnel à ces objectifs.

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*].

¹² PL 62, *supra* note 2, au Chapitre III, Section II, art 9.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Rapport sur la liberté de religion ou de conviction, *supra* note 11, au para 53.

¹⁶ Comité des droits de l'homme, *Observation générale n° 34*, 102^e session, Doc. NU CCPR/C/GC/34 (12 septembre 2011), para 33 [*Observation générale n° 34*].

¹⁷ Observation générale n° 27, Doc. NU CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (1999), para. 14 [*Observation générale n° 27*], cité dans *Observation générale n° 34*, *supra* note 16, au para 34.

Malgré le fait que le projet de loi semble vouloir justifier cette mesure notamment pour des raisons de sécurité, AI considère qu'en l'espèce, il n'existe aucun « fait démontrable » pour supporter la violation à la liberté de religion que constitue l'obligation contenue à l'article 9 du projet de loi 62 basé sur des motifs de sécurité, d'ordre ou de santé publique. Amnistie internationale estime donc que l'obligation générale — c'est-à-dire faite à toute personne — d'avoir le visage découvert pour exercer ses fonctions au sein d'un organisme public ou pour recevoir la prestation d'un service fourni par un membre du personnel d'un organisme public est contraire aux prescriptions du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et des interprétations qui en ont été faites.

Une telle disposition n'est pas plus conforme au droit international si elle est exigée d'une personne ou société ayant conclu un contrat de service ou entente de subvention avec un organisme public¹⁸. Comme c'est le cas pour l'article 9 visant les employés de la fonction publique, une telle restriction ne saurait, *a priori*, se justifier au regard de l'article 18 alinéa 3 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*.

ii. Liberté d'expression (articles visés du projet de loi 62 : 8, 12, 16)

En droit international, la liberté d'opinion et d'expression se lit comme suit :

1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.
2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix¹⁹.

Si des restrictions à la liberté d'expression sont possibles, elles sont strictement encadrées :

3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :
 - a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui;
 - b) À la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publique²⁰.

¹⁸ PL 62, *supra* note 2, au Chapitre II, Section III, art 7.

¹⁹ PIDCP, *supra* note 6, à l'art 19. Voir également Déclaration universelle, *supra* note 5, à l'art 19.

²⁰ *Ibid.*

Le Comité des droits de l'homme des Nations Unies a eu l'occasion de clarifier que les restrictions à la liberté d'expression « doivent non seulement répondre aux exigences strictes de l'article 19, paragraphe 3 du Pacte [PIDCP, *ndlr*], mais être aussi compatibles avec les dispositions, buts et objectifs du Pacte »²¹. En particulier, « les lois ne doivent pas violer les dispositions relatives à la non-discrimination du Pacte »²². Le Comité a refusé d'appliquer « une marge d'appréciation » aux restrictions à la liberté d'expression. Il demande plutôt aux États de « démontrer de façon spécifique la nature précise de la menace à chacun des points énumérés au paragraphe 3 qui a donné lieu au fait de restreindre la liberté d'expression »²³.

Enfin, comme dans le cadre de la liberté de religion et tel que mentionné précédemment, le Comité a souligné que « [l]es restrictions ne doivent pas avoir une portée trop large. [...] Le principe de la proportionnalité doit être respecté non seulement dans la loi qui institue les restrictions, mais également par les autorités administratives et judiciaires chargées de l'application de la loi »²⁴.

Bien que le projet de loi 62 n'évoque pas précisément qu'il s'agisse d'une interdiction des signes religieux, en obligeant le personnel d'un organisme public à exercer ses fonctions à visage découvert²⁵ pour certains services, il vise une pratique religieuse spécifique : la religion musulmane exercée par les femmes portant le voile. Le projet de loi restreint donc l'expression d'une religion en particulier et pour AI, ce dernier est donc discriminatoire à l'encontre des femmes ayant décidé de porter le niqab ou la burqa pour exercer leur droit de religion au sein de la société québécoise. Il va donc à l'encontre des dispositions, buts et objectifs du *PIDCP*.

Pour les mêmes raisons que celles énoncées plus haut au regard de la liberté de religion, une interdiction relative au port de vêtements s'appliquant à tout le personnel de l'État et à toute personne souhaitant bénéficier des services de l'État ne peut satisfaire les conditions strictes prévues par le droit international en matière de restriction du droit de tout individu d'exercer sa liberté d'expression.

iii. Droits de participation (articles visés du projet de loi 62 : 2, 3, 9)

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

²¹ *Observation générale n° 34, supra* note 16 au para 26.

²² *Ibid.*

²³ *Observation générale n° 34, supra* note 16, au para 36.

²⁴ *Observation générale n° 34, supra* note 16, au para 34, se référant à l'*Observation générale n° 27, supra* note 17.

²⁵ PL 62, *supra* note 2, au Chapitre II, Section II, art 9.

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;
- c) D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays²⁶.

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 reconnaît et protège le droit de tout citoyen 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 qui peuvent être nécessaires pour que les citoyens 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 Pacte²⁷.

Amnistie internationale estime que le projet de loi 62 entrave le droit de participer aux affaires publiques. Le projet de loi vise spécifiquement une communauté religieuse dans un contexte où persiste une peur à l'égard de la montée de la radicalisation. Cette crainte alimente une méfiance envers divers membres de la société. L'effet potentiel indirect de ce projet de loi est de créer une seconde catégorie de citoyens, composée de certaines minorités religieuses et ethniques, 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 citoyens à part entière. Outre cette perception négative, le projet de loi 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.

iv. Droit à l'emploi (articles visés du projet de loi 62 : 2, 3, 7)

²⁶ PIDCP, *supra* note 6, à l'art 25.

²⁷ 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 n° 25*, Doc. NU CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (27 août 1996), para 1.

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

Les États parties au Pacte 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 droit²⁸.

Le droit à l'emploi englobe également un droit d'accès non-discriminatoire à l'emploi qui doit être assuré par tous les États membres du Pacte²⁹. Le Pacte proscrit également toute discrimination dans le maintien de l'emploi³⁰.

La *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*³¹ 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 syndicats³². La *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*³³ 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 de l'homme et de la femme, les mêmes droits inaliénables à tous les êtres humains, en particulier le droit au travail.

L'obligation pour les fonctionnaires de fournir certains services publics à visage découvert, telle qu'elle est exprimée dans le projet de loi 62, nuit 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 intégral.

Amnistie internationale est d'avis que cette interdiction édictée par le projet de loi 62 affecte leur droit à l'emploi, puisqu'elle vise un très grand nombre d'organismes publics. Il inclut par ailleurs les ministères du gouvernement, les organismes budgétaires, les commissions scolaires, les établissements publics de santé et de services sociaux, les membres du

²⁸ *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.

²⁹ *PIDESC, ibid*, art. 2(2), 3.

³⁰ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Le droit au travail – Observation générale n° 18*, 35^e session, Doc NU E/C.12/GC/18 (6 février 2006), para 12.

³¹ *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, 7 mars 1966, 660 RTNU 195, art 5(e)(i).

³² 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).

³³ *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).

personnel de l'Assemblée nationale, les commissaires, les agents de la paix, les personnels de centres de petite enfance, etc.³⁴ Malgré le fait que cette liste ne soit pas exhaustive, 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 international³⁵.

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, *ndlr*] 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 »³⁶.

Amnistie internationale doute de l'utilité et de la pertinence d'inscrire au projet de loi 62 qu'il vise à favoriser la neutralité religieuse de l'État et s'inquiète de l'impact négatif qu'aura 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 62, peut être interprété de façon libérale de sorte que le port de tous les signes religieux ostentatoires 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

³⁴ PL 62, *supra* note 2, au Chapitre II, Section I, art 2 et 3.

³⁵ « Les États parties au présent Pacte reconnaissent que, dans la jouissance des droits assurés par l'Etat conformément au présent Pacte, l'Etat 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.

³⁶ *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*, 75^e 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. »

question de la prière lors des séances publiques du Conseil municipal de la Ville de Saguenay³⁷.

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

Égalité entre les hommes et les femmes et non-discrimination

Amnistie internationale salue l'intention du gouvernement de vouloir améliorer l'égalité entre les hommes et les femmes. Cependant, Amnistie internationale est d'avis que les dispositions du projet de loi 62 ne permettent pas d'atteindre cet objectif.

Le projet de loi 62 pourrait, au contraire, contribuer à une inégalité entre les hommes et les femmes et à une discrimination à l'égard de ces dernières, notamment en ce qui concerne les femmes portant le voile intégral :

- en renforçant des préjugés assumant que des femmes qui couvrent 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 intégral. Les personnes ou communautés qui exerceraient de telles coercitions, restent impunies; par contre, les femmes subissent plusieurs discriminations;
- en exacerbant une discrimination face au droit au travail et à l'accès aux fonctions publiques.

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 pressions ni contraintes de la part des pouvoirs publics ou d'acteurs non étatiques — qui bien souvent risquent 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 prenant en compte 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 doivent forcer les femmes à porter le voile intégral, mais il n'est pas non plus loisible que la législation en fasse une interdiction.

³⁷ 2015 CSC 16, J.E. 2015-600, [2015] 2 R.C.S. 3 au para 71.

Pour autant que les normes sociales ou religieuses qui prescrivent 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 pas uniquement ses symptômes; elles ne doivent en aucun cas déboucher sur des restrictions imposées aux femmes qui exercent librement leur droit à la liberté de religion et d'expression.

Les États ont effectivement l'obligation de défendre l'égalité des genres et de veiller à ce que toutes et tous puissent exercer, sans entrave, leur droit à la liberté d'expression et d'autres droits humains, comme le droit au travail et à l'éducation, ainsi que le droit de circuler librement. 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 dans chaque cas individuel 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 toutes les formes 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. Cependant, le gouvernement ne semble pas pouvoir indiquer dans quelle mesure cette pratique résultait d'une contrainte.

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. L'organisation craint en outre que les débats sur le voile, souvent très largement couverts par les médias, n'aient contribué à l'hostilité croissante à l'égard des femmes qui portent ce type de tenues vestimentaires. Elle craint également que ce climat d'hostilité n'aboutisse à l'isolement de ces femmes, qui risquent de perdre leur emploi ou de faire face à des agressions verbales.

De plus le projet de loi 62 ne fait qu'exacerber la discrimination systémique croisée, qui émerge de facteurs combinant plusieurs désavantages, à savoir des stéréotypes discriminatoires visant des sous-groupes de femmes. Par exemple le stéréotype selon lequel des femmes musulmanes, en particulier celles qui portent le voile, sont 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.

Accommodements

Les accommodements religieux dits « raisonnables » sont à ce jour encadrés par le droit canadien. Le projet de loi 62 ajoute toutefois le critère d'égalité entre les hommes et les femmes³⁸. Al considère que cet ajout n'est pas pertinent puisque le mécanisme juridique des accommodements religieux possède son propre système de « tempérance ». Ainsi, le droit canadien prévoit déjà qu'un accommodement raisonnable pourrait être considéré excessif s'il porte atteinte aux droits d'autrui. Le droit à l'égalité et à la non-discrimination envers les femmes est déjà protégé par la Charte canadienne des droits et libertés³⁹ et la Charte des droits et libertés de la personne⁴⁰, tout comme la liberté de religion, et aucun d'entre eux ne devrait être subordonné à l'autre.

En effet, l'ajout « du critère égalité » peut laisser présager une certaine hiérarchisation des droits. Qu'il s'agisse du droit à la liberté de religion, du droit à l'égalité homme-femme ou de tout autre droit fondamental, ceux-ci ne peuvent faire l'objet d'une différenciation dans leur valeur. Al 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 »⁴¹. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques réitère ces principes dans son préambule⁴².

Le droit à l'égalité (entre les hommes et les femmes) 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.

³⁸ PL 62, *supra* note 2, au Chapitre III, section III, art 10.

³⁹ Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11, art 15.

⁴⁰ C-12, art 10.

⁴¹ Déclaration universelle, *supra* note 5, préambule.

⁴² PIDCP, *supra* note 6, préambule.

4 – CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Au regard des obligations et des devoirs découlant du projet de loi 62 qui souligne la neutralité religieuse et l'identification du personnel public, Amnistie internationale recommande que soit ajouté à l'article 9 que cette obligation d'avoir le visage découvert doit s'inscrire lorsqu'une atteinte à la sécurité publique ou à l'ordre public est en jeu. Dans le cas contraire, cette disposition est incohérente avec le droit international.

Même si elle pouvait être proportionnelle et légitime en fonction de l'objectif visé, l'interdiction du visage couvert n'est pas nécessaire dans les situations visées par le projet de loi.

Amnistie internationale comprend les intentions portées par des principes que souhaite faire valoir le gouvernement du Québec, mais elles ne peuvent justifier des mesures qui vont à l'encontre des droits humains.

Le projet de loi 62 représente un danger potentiel : outre le non-respect de droits humains fondamentaux, la discrimination serait consacrée en tant que norme visant les membres de la communauté musulmane québécoise et particulièrement les femmes portant le voile intégral.