

**AMNISTIE  
INTERNATIONALE**



**PROJET DE LOI 60 :**

**Charte affirmant les valeurs de laïcité et de neutralité religieuse de l'État ainsi que d'égalité entre les femmes et les hommes et encadrant les demandes d'accommodement**

Mémoire déposé à l'Assemblée nationale du Québec

Décembre 2013

## TABLE DES MATIÈRES

<b>1 – AMNISTIE INTERNATIONALE.....</b>	<b>2</b>
<b>2 – RÉSUMÉ .....</b>	<b>2</b>
<b>3 – EXPOSÉ GÉNÉRAL .....</b>	<b>2</b>
<b>a) Le Québec doit respecter ses engagements internationaux .....</b>	<b>2</b>
<b>b) Des principes de base des droits humains violés .....</b>	<b>2</b>
<b>i. Des exceptions érigées en norme .....</b>	<b>2</b>
<b>ii. Des restrictions discriminatoires .....</b>	<b>2</b>
<b>c) Violations particulières de plusieurs droits humains .....</b>	<b>2</b>
<b>i. Liberté de religion (articles visés du projet de loi 60 : 5, 6, 7, 10, 30) .....</b>	<b>2</b>
<b>ii. Liberté d’expression (articles visés du projet de loi 60 : 5, 6, 7, 30) .....</b>	<b>2</b>
<b>iii. Droits de participation (articles visés du projet de loi 60 : 8, 13, 38).....</b>	<b>2</b>
<b>iv. Droit à l’emploi (articles visés du projet de loi 60 : 8, 9, 10, 13, 27) .....</b>	<b>2</b>
<b>d) Égalité entre les hommes et les femmes et non-discrimination.....</b>	<b>2</b>
<b>e) Neutralité religieuse et laïcité.....</b>	<b>2</b>
<b>f) Accommodements .....</b>	<b>2</b>
<b>4 – RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>2</b>

## 1 – AMNISTIE INTERNATIONALE

Amnistie internationale<sup>1</sup> 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. En plus des droits civils et politiques qu'Amnistie internationale s'emploie déjà à défendre depuis maintenant plus de 50 ans, le mouvement a élargi l'étendue de son action au cours de cette dernière décennie, en mettant l'accent sur les dimensions sociales, culturelles et économiques des droits de la personne. Dans nos interventions, nous insistons en tout temps sur le caractère indissociable et universel de ces droits.

Nous menons des activités de sensibilisation et d'éducation aux droits humains, en vue d'aider les gens et les organismes à connaître, comprendre et défendre ces droits. Ces activités ciblent autant les individus que les groupes d'individus; il peut s'agir d'États, d'organisations, d'entreprises ou d'institutions internationales.

Nous exhortons également les gouvernements à respecter, ratifier et mettre en œuvre les accords internationaux relatifs aux droits humains.

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 portent 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

---

<sup>1</sup> [www.amnesty.org](http://www.amnesty.org) ; [www.amnistie.ca](http://www.amnistie.ca)

agissent en non-conformité par rapport à leurs engagements internationaux, par exemple lors des événements du G20 à Toronto en 2010, ainsi que lors des manifestations étudiantes au Québec en 2012 et de l'adoption de la loi 12.

## 2 – RÉSUMÉ

Le présent mémoire porte sur la lecture que fait Amnistie internationale du projet de loi 60, à la lumière des engagements internationaux du Canada en matière de droits humains, engagements auxquels le Québec est soumis.

Bien que la recherche, par les gouvernements, de l'égalité entre les hommes et les femmes, de la non-discrimination ainsi que de la neutralité de l'État soit à saluer, il faut néanmoins s'assurer que les moyens utilisés pour ce faire ne nuisent pas aux droits humains et qu'ils ne soient pas contreproductifs par rapport à l'objectif visé.

Amnistie internationale est d'avis que la disposition du projet de loi 60 portant sur l'interdiction faite au personnel de l'État de porter tout signe religieux qualifié d'« ostentatoire » (article 5) ainsi que ses dispositions connexes (articles 6, 7, 8, 9, 10, 13, 27, 30, 38) contreviennent à plusieurs dispositions contenues dans certains instruments internationaux relatifs aux droits humains auxquels le Canada est partie, à savoir celles garantissant la liberté de religion, la liberté d'expression, les droits de participation, ou encore le droit à l'emploi.

Amnistie internationale est également préoccupé par l'interprétation que propose le projet de loi 60 du principe d'égalité entre les hommes et les femmes, du principe de neutralité religieuse et de laïcité, et de la nécessité de légiférer sur les accommodements.

### 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 instruments<sup>2</sup> 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 principes de base des droits humains violés**

##### **Des exceptions érigées en norme**

Le projet de loi 60 transforme en norme ce qui doit être et rester une exception en vertu du droit international des droits humains, qui prévoit tout au contraire des limitations très spécifiques afin que des restrictions à des droits et libertés puissent être justifiées.

En particulier, 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 :

- 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.

---

<sup>2</sup> « 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.153.

## **Des restrictions discriminatoires**

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 »<sup>3</sup>. 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 60 emploie un langage neutre, les effets des dispositions qu'il contient auraient un impact disproportionné sur les femmes, ainsi que sur les minorités ethniques et religieuses.

### **Violations particulières de plusieurs droits humains**

#### **i. Liberté de religion (articles visés du projet de loi 60 : 5, 6, 7, 10, 30)**

En droit international, la liberté de pensée, de conscience et de religion, qui ne peut jamais être suspendue même en cas de danger public exceptionnel menaçant la vie de la Nation, se définit comme suit :

1. 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'enseignement.

---

<sup>3</sup> Comité des droits de l'homme, *Observation Générale No 18 : Non-discrimination*, U.N. Doc A/45/40, para. 7.

2. Nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir ou d'adopter une religion ou une conviction de son choix<sup>4</sup>.

Si des restrictions à la liberté de *manifeste* 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 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 convictions<sup>5</sup>.

À la lecture de cette disposition, il est clair que la liberté de religion comprend le droit de manifester ses croyances<sup>6</sup>. 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.

Plus précisément, 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 »<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 RTNU 171, art. 18, nous soulignons. Voir également Assemblée Générale des Nations Unies, *Déclaration universelle des droits de l'homme, résolution 217 A (III)*, U.N. Doc. A/RES/217(III), 12 décembre 1948, art. 18.

<sup>5</sup> *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 RTNU 171, art. 18, nous soulignons. Voir également Assemblée Générale des Nations Unies, *Déclaration universelle des droits de l'homme, résolution 217 A (III)*, U.N. Doc. A/RES/217(III), 12 décembre 1948, art. 18.

<sup>6</sup> *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 RTNU 171, art. 18, para. 2.

<sup>7</sup> Comité des droits de l'homme, *Observation générale no 22*, 48<sup>e</sup> sess, supp no 40, Doc NU A 48/40 (1993) au para. 4.

De la lecture de l'article 18 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 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. En outre, les restrictions doivent être en rapport direct avec l'objectif spécifique qui les inspire et proportionnelles à celui-ci.<sup>8</sup>

Par ailleurs, 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 »<sup>9</sup>. L'article 5 du projet de loi 60, en interdisant de façon générale à tout membre du personnel d'un organisme public de porter tout objet démontrant ostensiblement son appartenance religieuse, prévoit une restriction générale sans que l'un des buts légitimes prévus par le droit international (article 18(3) du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*) ne soit clairement identifié ni justifié par de tels « faits démontrables ».

En outre, une interdiction générale de porter des symboles religieux érige en règle ce qui devrait au contraire tout au plus constituer un régime bien délimité d'exception au plein exercice de la liberté de tout un chacun de manifester sa religion.<sup>10</sup> Un tel renversement de la présomption générale en faveur de la liberté pleine et entière de manifester sa religion, et ce, quel que soit le but allégué pour effectuer ce renversement, ne peut ainsi qu'être disproportionné au regard du droit international.

Concernant le personnel d'une société ayant conclu un contrat de service ou une entente de subvention avec un organisme public, Amnistie internationale est d'avis qu'une telle disposition n'est pas davantage justifiable en droit international. Comme c'est le cas pour l'article 5 visant les employés de la fonction publique, une telle

---

<sup>8</sup> « [...] 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 du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction*, U.N. Doc E/CN.4/2006/5, paragraphe 53.

<sup>9</sup> *Rapport du Rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction*, U.N. Doc E/CN.4/2006/5, para. 53.

<sup>10</sup> Cette interdiction générale est en outre encore renforcée par l'article 18 du projet de loi.

restriction ne saurait, *a priori*, se justifier au regard de l'article 18 paragraphe 3 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*.

Les articles 6 et 7 du projet de loi 60 obéissant à la même logique, la conclusion est la même en ce qui les concerne : 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*. De plus, cette disposition priverait toute personne ayant le visage couvert pour des motifs religieux de toute participation aux affaires publiques et de tout accès aux services publics.

## **ii. Liberté d'expression (articles visés du projet de loi 60 : 5, 6, 7, 30)**

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 choix<sup>11</sup>.

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) A la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publique<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 RTNU 171, art. 19, Voir également Assemblée Générale des Nations Unies, *Déclaration universelle des droits de l'homme, résolution 217 A (III)*, U.N. Doc. A/RES/217(III), 12 décembre 1948, art. 19.

<sup>12</sup> *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 RTNU 171, art. 19, Voir également Assemblée Générale des Nations Unies, *Déclaration universelle des droits de l'homme, résolution 217 A (III)*, U.N. Doc. A/RES/217(III), 12 décembre 1948, art. 19.

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, mais être aussi compatibles avec les dispositions, buts et objectifs du Pacte »<sup>13</sup>. En particulier, « les lois ne doivent pas violer les dispositions relatives à la non-discrimination du Pacte »<sup>14</sup>. 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 »<sup>15</sup>. Enfin, il a souligné que « [l]es restrictions ne doivent pas avoir une portée trop large. [...] 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 (...). 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 »<sup>16</sup>.

Pour les mêmes raisons que celles énoncées plus haut, une interdiction générale — s'appliquant à tout le personnel de l'État — relative au port de vêtements ou de signes religieux, telle que figurant dans le projet de loi 60, ne peut satisfaire les conditions strictes prévues par le droit international en matière de restriction du droit de tout un chacun d'exercer sa liberté d'expression.

### **iii. Droits de participation (articles visés du projet de loi 60 : 8, 13, 38)**

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;

---

<sup>13</sup> Comité des droits de l'homme, *Observation générale no. 34*, 102e session, Doc NU CCPR/C/GC/34 (2011), para. 26.

<sup>14</sup> *Ibid.*, para. 26.

<sup>15</sup> *Ibid.*, para. 36.

<sup>16</sup> *Ibid.*, para. 34, se référant à son *Observation générale no.27*.

- 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 pays<sup>17</sup>.

Selon l'interprétation délivrée par le Comité des droits de l'homme des Nations Unies dans son Observation générale 25 :

« 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 Pacte »<sup>18</sup>.

« L'alinéa c) de l'article 25 traite du droit et de la possibilité des citoyens d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques. Pour garantir l'accès à ces charges publiques dans des conditions générales d'égalité, les critères et les procédures de nomination, de promotion, de suspension et de révocation doivent être objectifs et raisonnables. Des mesures palliatives peuvent être prises dans certains cas appropriés pour veiller à ce que tous les citoyens aient accès dans des conditions d'égalité aux fonctions publiques. (...). Il est particulièrement important de veiller à ce qu'aucune discrimination ne soit exercée contre ces personnes dans l'exercice des droits que leur reconnaît l'alinéa c) de l'article 25, pour l'un quelconque des motifs visés au paragraphe 1 de l'article 2 »<sup>19</sup>.

Amnistie internationale estime que le projet de loi 60 entrave les droits participatifs suivants : le droit à l'accès aux fonctions publiques et le droit de participer aux affaires publiques et peut entraver le droit d'être élu (article 38). Plus particulièrement pour ce qui concerne le droit de participer aux affaires publiques, l'effet potentiel indirect mais néanmoins senti de ce projet de loi est de dévaloriser certaines minorités religieuses et

---

<sup>17</sup> *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 RTNU 171, art. 25.

<sup>18</sup> 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*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (27 août 1996), para. 1.

<sup>19</sup> 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*, CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 (27 août 1996), para. 23.

ethniques en énonçant que l'expression visible de leur religion les disqualifie pour assumer des charges publiques. Au-delà du fait que cela compromet de manière fondamentale leur droit à la participation aux affaires publiques, il en résulte qu'au terme du projet de loi 60 ils ne font pas partie de la communauté politique, ce qui affecte incontestablement leur sentiment d'être des citoyens à part entière.

#### **iv. Droit à l'emploi (articles visés du projet de loi 60 : 8, 9, 10, 13, 27)**

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 droit<sup>20</sup>.

La restriction de porter des signes religieux faite au personnel de l'État, telle qu'elle est exprimée dans le projet de loi 60, nuit au principe de l'égalité pour tous devant l'accès à l'emploi.

Amnistie internationale est d'avis que l'interdiction de port de signes religieux qualifiés d'« ostentatoires » par le projet de loi 60 affecte les droits de membres de minorités religieuses et notamment ceux des femmes musulmanes souhaitant porter le voile et assumer un poste au sein de la fonction publique. Si le projet de loi 60 entrerait en vigueur, elles seraient conduites à devoir choisir entre l'exercice de leur liberté de religion et l'accès à la fonction publique.

A cet égard, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale<sup>21</sup> 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 syndicats<sup>22</sup>. La *Convention sur l'élimination de toutes les*

---

<sup>20</sup> *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 19 décembre 1966, 993 RTNU 3, art. 6. Voir aussi le paragraphe 1 de l'article 26 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* : « 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 » (Assemblée Générale des Nations Unies, *Déclaration universelle des droits de l'homme, résolution 217 A (III)*, U.N. Doc. A/RES/217(III), 12 décembre 1948, art. 26).

<sup>21</sup> *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, 7 mars 1966, 660 RTNU 195, art. 5(e)(i).

<sup>22</sup> 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

*formes de discrimination à l'égard des femmes*<sup>23</sup> 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.

### **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 60 ne permettent pas d'atteindre cet objectif.

Le projet de loi 60 ne peut, au contraire, que 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 :

- en renforçant des préjugés assumant que des femmes voilées 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 ou pas. 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

---

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*, 7 mars 1966, 660 RTNU 195, art. 1(1).

<sup>23</sup> *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).

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 un foulard ou un voile, mais il n'est pas non plus correct que la législation leur interdise de le porter.

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 60 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.

### **Neutralité religieuse et laïcité**

Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté de religion ou de conviction a établi : « le rapporteur spécial voudrait [...] mettre 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 »<sup>24</sup>.

Amnistie internationale partage l'avis de la Commission des droits de la personne et de la jeunesse du Québec lorsqu'elle exprime un « doute de l'utilité et de la pertinence d'inscrire, dans la Charte québécoise des droits et libertés, les valeurs de la société québécoise, dont la neutralité de l'État et le caractère laïque des institutions publiques tel que le propose le document d'orientations gouvernementales. Mais, plus encore, la Commission estime qu'une telle inscription pourrait être source d'incohérences juridiques importantes. La proposition gouvernementale implique en effet d'inverser l'équation à la base même de la laïcité : au lieu de considérer la neutralité de l'État et le principe de séparation entre l'Église et l'État comme des moyens d'assurer les droits et libertés de la personne, on en fait une finalité. Ce faisant, au nom de la laïcité, on porte atteinte aux droits et libertés qu'elle est censée protéger »<sup>25</sup>.

Amnistie internationale s'inquiète de l'impact qu'aura l'interprétation de ces principes de laïcité et de neutralité sur la mise en œuvre des droits fondamentaux. Il est important de

---

<sup>24</sup> *Rapport d'activité du rapporteur spécial sur la liberté de religion ou de conviction à l'Assemblée générale*, 18 juillet 2011 A/66/156, paragraphe 50.

<sup>25</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Commentaires sur le document gouvernemental « Parce que nos valeurs on y croit »*, octobre 2013, p.8.

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.

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

### **Accommodements**

Le droit canadien encadrant déjà les accommodements raisonnables, Amnistie internationale croit qu'il n'est pas nécessaire d'ajouter le critère de l'égalité homme-femme puisque ce mécanisme juridique 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. Par ailleurs, l'ajout « du critère égalité » peut laisser présager une certaine hiérarchisation des droits. Ce droit à l'égalité et à la non-discrimination envers les femmes est déjà protégé par la Charte, tout comme la liberté de religion et aucun d'entre eux ne devrait être subordonné à l'autre.

En droit international, il est établi qu'il n'existe aucune hiérarchie entre les droits fondamentaux. La Déclaration universelle des droits de l'homme énonce en effet : « considérant 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 »<sup>26</sup>. Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* réitère ces principes dans son préambule<sup>27</sup>.

Amnistie internationale est préoccupé par les conséquences du projet de loi 60 sur cet aspect. 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.

---

<sup>26</sup> Assemblée Générale des Nations Unies, *Déclaration universelle des droits de l'homme, résolution 217 A (III)*, U.N. Doc. A/RES/217(III), 12 décembre 1948, préambule,

<sup>27</sup> *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 RTNU 171, préambule.

## 4 – RECOMMANDATIONS

Les atteintes aux droits humains qui résultent du projet de loi 60 sont si fondamentales et nombreuses qu'Amnistie internationale recommande le retrait de l'article 5 — et des dispositions qui y sont liées — interdisant le port de signes religieux qualifiés d'« ostentatoires » au personnel de l'État, et de réviser substantiellement les autres dispositions pertinentes du projet de loi 60.

La présente interdiction du port de signes religieux, fussent-ils qualifiés d'« ostentatoires », n'est ni nécessaire, ni proportionnée, quelle que pourrait être la légitimité de l'objectif visé.

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 60 représente un grave danger : outre le non-respect de droits humains fondamentaux, la discrimination serait consacrée en tant que norme, visant les membres de minorités ethniques et visibles du Québec et particulièrement les femmes.