

**Le projet de loi 62 : un projet de loi discriminatoire
allant à l'encontre de la neutralité de l'État**

Mémoire de la



Ligue des
droits et libertés

présenté devant
la Commission des institutions
dans le cadre des consultations

sur le PL 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*

1^{er} novembre 2016

Présentation de la Ligue

La Ligue des droits et libertés poursuit, comme elle l'a fait tout au long de son histoire, différentes luttes contre la discrimination et contre toute forme d'abus de pouvoir, pour la défense des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Son action a influencé plusieurs politiques gouvernementales et a contribué à la création d'institutions vouées à la défense et à la promotion des droits humains, notamment l'adoption de la Charte des droits et libertés de la personne du Québec, la création de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, l'abolition de la peine de mort, la démocratisation de l'accès à la justice, la création du régime de l'aide juridique, la mise en place du système de protection de la jeunesse. Elle défend la reconnaissance de tous les droits humains pour les personnes migrantes, immigrantes et réfugiées. Elle revendique la pleine reconnaissance juridique des droits économiques, sociaux et culturels et, plus particulièrement dans le contexte de la dérive sécuritaire, elle se bat pour le plein respect des droits civils et politiques. Elle interpelle, tant sur la scène nationale qu'internationale, les instances gouvernementales afin que celles-ci adoptent des législations, mesures et politiques conformes à leurs engagements à l'égard des instruments internationaux de défense des droits humains et pour dénoncer des situations de violation de droits dont elles sont responsables. Elle mène des activités d'information, de formation, de sensibilisation visant à faire connaître le plus largement possible les enjeux de droits pouvant se rapporter à l'ensemble des aspects de la vie en société. Ses actions visent l'ensemble de la population de même que certains groupes placés, selon différents contextes, en situation de discrimination.

Fondée en 1963, la Ligue des droits et libertés est un organisme à but non lucratif, indépendant et non partisan, qui vise à faire connaître, à défendre et à promouvoir l'universalité, l'indivisibilité et l'interdépendance des droits reconnus dans la Charte internationale des droits de l'Homme. La Ligue des droits et libertés est affiliée à la Fédération internationale des ligues des droits de l'Homme (FIDH).

Rappelons que la Ligue des droits et libertés a participé notamment aux travaux de la Commission Bouchard/Taylor ainsi qu'à la consultation et aux auditions publiques sur le projet de loi 63, *Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, le projet de loi 94, *Loi établissant les balises encadrant les demandes d'accommodement dans l'Administration gouvernementale et dans certains établissements* ainsi que le 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*.

Ligue des droits et libertés
516 Beaubien est
Montréal, Québec
H2S 2S5

info@liguedesdroits.ca
www.liguedesdroits.ca
514-849-7717

1. Préambule

Réunie en Congrès en avril 2010, la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH) avait exprimé « *sa vive préoccupation face à la banalisation, en Europe, de discours politiques et d'attitudes de plus en plus xénophobes et discriminatoires. Le durcissement constant des législations sur l'entrée et le séjour des étrangers, l'introduction dans les programmes politiques (...) de mesures portant directement atteinte aux droits fondamentaux des ressortissants non-européens, entraînent des manifestations de violence et des situations de ségrégation, toutes deux insupportables. Ce rejet s'étend à ceux et celles qui sont présentées comme Étrangers alors qu'ils possèdent une des nationalités européennes, leur appartenance religieuse à l'Islam étant devenue la source de pratiques discriminatoires, voire de législations de même nature (...) adoptées comme en Suisse ou en projet comme en France et en Belgique (...) on ne saurait faire des musulmans des citoyens à part, faisant l'objet de discriminations dissimulées sous divers prétextes ou avouées(...)* ». La FIDH terminait sa déclaration en mettant en garde les États de faire de certains groupes ciblés des instruments politiques devenant « *le marqueur récurrent des échéances électorales* ».

La Ligue des droits et libertés (LDL) souscrit entièrement à ces préoccupations. Elle demande à la classe politique québécoise de considérer les impacts discriminatoires que leurs décisions pourraient avoir sur des groupes ciblés de même que leur effet d'entraînement sur le comportement de la société à leur égard.

C'est pour cette raison - parce qu'elle considère que le projet de loi 62¹ est discriminatoire - que la LDL en demande le retrait. Elle s'y oppose également car il est incompatible avec l'idée d'interdépendance et d'indivisibilité des droits humains puisque certaines dispositions du PL62 proposent de résoudre la question des accommodements religieux en s'appuyant sur une hiérarchisation des droits subordonnant la liberté de conscience de certaines personnes au droit à l'égalité entre les hommes et les femmes.

Aussi, en matière d'accommodement raisonnable, la LDL évalue que la Charte des droits et libertés de la personne ainsi que la jurisprudence qui s'y rapporte encadrent adéquatement la mise en œuvre du concept d'accommodement religieux.

2. Un projet de loi à portée discriminatoire qui contredit le principe de la neutralité religieuse de l'État

La LDL ne remet pas en question le souci légitime d'une neutralité religieuse de l'État. La LDL s'oppose cependant à toute forme de législation qui aurait une portée discriminatoire à l'égard de personnes ou de groupes ciblés, ce qui de surcroît serait en nette contradiction avec le principe même de la neutralité de l'État.

La neutralité religieuse de l'État ne peut être considérée comme possédant une valeur en soi. Elle est l'un des moyens pour régir le rapport entre les religions et l'État dans une société démocratique fondée sur l'égalité de tous et toutes. La séparation de l'État et des Églises, la

¹ 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.*

neutralité de l'État ainsi que la liberté de conscience et de religion sont les fondements de la laïcité. Ces fondements sont déjà garantis par les chartes des droits puisque celles-ci obligent l'État à respecter la liberté de croyance sans discrimination et donc en toute neutralité.

La neutralité religieuse de l'État est donc un outil nécessaire pour une fin précise : éviter toute forme de discrimination fondée sur des critères religieux entre les individus. Elle permet de prévenir ou de corriger les situations où celui-ci entretiendrait une relation asymétrique entre les personnes, c'est-à-dire une situation où certaines personnes seraient défavorisées par rapport à d'autres en raison de leur conviction religieuse. L'action de l'État ne peut être légitime si elle crée des discriminations. Pour éviter une telle chose, l'État doit se montrer neutre. Si les moyens employés pour favoriser le respect de la neutralité religieuse de l'État sont en eux-mêmes discriminatoires, alors il y a contradiction flagrante entre les objectifs de la neutralité religieuse de l'État et la manière dont elle est conçue.

Le PL 62 vise à favoriser la neutralité religieuse de l'État et à encadrer les demandes d'accommodements religieux au sein d'organismes publics et d'autres organismes ciblés. Outre le fait qu'on puisse, à la lecture de l'article 7, juger que sa portée est excessive puisqu'on va jusqu'à imposer un devoir de neutralité à des organismes ou personnes ayant un contrat de services avec l'État, c'est plus spécifiquement à l'article 9 que le projet de loi a une portée discriminatoire, constituant du profilage religieux.

L'article 9 impose aux membres du personnel d'organismes publics et d'autres organismes visés, d'exercer leurs fonctions à visage découvert. Ce faisant, le projet de loi confond prosélytisme et port d'un certain signe religieux et opère en conséquence un aménagement restrictif des règles en matière d'accommodement raisonnable (sécurité, communication et identification) ce qui le rend discriminatoire.

Aussi, alors que l'article 4 exige que l'on fasse preuve de neutralité religieuse, les articles 9 et suivants nous obligent à conclure que se couvrir le visage est en soi la SEULE pratique qui mérite d'être plus spécifiquement visée et qui porte atteinte au devoir de neutralité. Sur quelles données s'appuie-t-on pour conclure de la sorte ? Comment le vêtement peut-il dominer la parole et le comportement ? Un signe ou une pratique religieuse ne suffit pas à inférer des préférences de politiques publiques ou de conception de l'État. Et pourquoi imposer à celle qui a le visage couvert un fardeau plus lourd en matière d'accommodement raisonnable alors que le Témoin de Jéhovah, sans signe religieux apparent, qui prêche en douce dans une classe n'aura qu'à se défendre, le cas échéant contre des allégations de prosélytisme ? Ainsi, de toutes les atteintes au principe de neutralité, certaines sont présumées alors que d'autres devront être prouvées par l'État. Pourquoi ? La neutralité devient asymétrique et donc discriminatoire.

Mentionnons également qu'aucune démonstration n'a été faite que cette exigence d'exercer ses fonctions à visage découvert constitue la réponse devenue nécessaire à une atteinte qui aurait cours actuellement à l'endroit de la neutralité de l'État. En effet, aucun cas n'a à notre connaissance été répertorié de sorte que la question d'exercer ses fonctions à visage découvert n'est somme toute que théorique. De plus, qu'il s'agisse des articles 2, 3 ou 7, une multitude de personnes qui jamais n'interagissent avec le public y sont pourtant visées.

Enfin, le fait d'imposer à une personne à qui est fourni un service d'avoir le visage découvert risque de priver certaines femmes de l'accès à ces services. Là aussi, on impose un fardeau supplémentaire à des personnes ciblées qui, pour avoir accès à ces services, devront justifier une demande d'accommodement pour motif religieux. Plutôt que de favoriser l'inclusion sociale de ces personnes, la mesure aura pour effet d'exclure davantage ces personnes de la vie sociale.

3. Un projet de loi qui subordonne la liberté de conscience au droit à l'égalité des femmes et des hommes

On ne peut dissocier la liberté de croyance de la liberté de conscience sans laquelle un être humain ne peut prétendre à l'autonomie et à la liberté. Le droit des femmes à l'égalité comprend celui de choisir ses croyances et ses pratiques religieuses, le droit d'adhérer ou non aux croyances de son choix. Le droit à l'égalité inclut le droit d'exprimer ce choix librement, autant pour les femmes que pour les hommes. De nombreux débats ces dernières années (on pense à celui sur le voile ou sur le burkini) ont eu pour effet de stigmatiser certaines femmes sous prétexte d'égalité des genres. Or, vouloir restreindre la capacité des femmes d'exprimer leurs convictions, que l'on soit d'accord ou non avec leurs convictions, équivaut à juger les femmes incapables de décider pour elles-mêmes.

La Charte protège la liberté de conscience et de religion. Il n'existe cependant pas de droit à ne pas être offensé par les croyances de l'autre.

Si la LDL défend résolument la liberté de conscience, cela ne l'empêche pas de dénoncer les fondamentalismes religieux ni de critiquer avec tout autant de vigueur les pratiques ou croyances religieuses qui oppriment les femmes et révèlent une conception non égalitaire des rapports entre les hommes et les femmes. Les institutions religieuses véhiculent souvent des valeurs conservatrices, entre autres sur la question de l'égalité entre les hommes et les femmes et le respect de l'orientation sexuelle.

On aurait tort, cependant, d'associer chaque croyant aux idées mises de l'avant par les courants conservateurs religieux. De plus, faire porter le débat sur les signes religieux, en fait, presque uniquement sur le foulard ou le voile intégral porté par certaines femmes musulmanes, a pour effet de stigmatiser ces femmes et de porter atteinte à leur droit à l'égalité. Accentuer la discrimination que subissent ces femmes n'est pas de nature à contribuer à la réalisation de leur droit à l'égalité. Il faut plutôt favoriser leur participation à la vie économique et sociale. Les lois ne doivent pas renforcer leur isolement social.

Quant à la question de la hiérarchisation des droits qui propose de subordonner la liberté de religion de certaines au droit à l'égalité des femmes et des hommes, la Ligue évalue plutôt que le droit à l'égalité se concrétise par la réalisation de l'ensemble des droits humains, autant civils et politiques qu'économiques, sociaux et culturels. De plus, toute forme de hiérarchisation de ces droits va à l'encontre des principes fondamentaux d'interdépendance et d'indivisibilité des droits humains² qui ont fortement influencé l'évolution des instruments de protection de ces droits et sont à la base même de la recherche de l'égalité réelle entre les hommes et les femmes.

Or, là où le bât blesse pour de trop nombreuses femmes, c'est surtout le fait qu'elles ne peuvent exercer en toute égalité leurs droits économiques, sociaux et culturels. Sans la mise en œuvre de ces droits, le droit à l'égalité est désincarné, vidé d'une partie de son sens, ramené à sa dimension formelle. Ce qui importe pour les femmes, c'est l'exercice en toute égalité de leur droit à un revenu décent, leur droit à la santé, à la sûreté, à la liberté...

² Tel que le prévoit la Déclaration de Vienne de 1993 :
Tous les droits de l'Homme sont universels, indissociables, interdépendants et intimement liés. La communauté internationale doit traiter des droits de l'Homme globalement, de manière équitable et équilibrée, sur un pied d'égalité et en leur accordant la même importance.

C'est pourquoi, s'il y a une revendication à porter qui aura une incidence réelle sur les conditions économiques et sociales qui font obstacle à la réalisation du droit à l'égalité des femmes c'est bien celle d'accorder dans la Charte québécoise une portée juridique à tous les droits économiques, sociaux et culturels qui soit équivalente aux autres droits et libertés.

4. Des balises inadéquates pour les accommodements religieux

Le PL 62 vise « notamment à encadrer les demandes d'accommodements religieux dans certains organismes ». Tenant compte du contexte dans lequel s'inscrit l'étude de ce projet de loi, la LDL réitère qu'il est essentiel que les instruments de protection des droits de la personne soient protégés de toutes visées politiques pouvant miner leur essence, soit de protéger les droits des personnes plus susceptibles d'être victimes de discrimination.

Il faut par ailleurs rappeler la nature du concept d'accommodement raisonnable et son importance d'un point de vue à la fois juridique et social. Il s'agit d'une mesure individuelle de redressement visant à contrer l'effet discriminatoire imprévu d'une mesure et qui assure la progression de l'égalité réelle dans la société. Essentiellement, les mesures d'accommodement visent au départ à favoriser l'intégration d'une personne dans un contexte spécifique. Ultimement ces mesures agissent en faveur de l'intégration de groupes placés en situation de vulnérabilité comme ce fut le cas pour les femmes ou encore pour les personnes ayant des limitations fonctionnelles.

L'obligation d'accommodement fait donc partie intrinsèque des chartes des droits et la définition qu'en donne la Cour suprême comporte en elle-même toutes les balises nécessaires à l'application du concept d'accommodement raisonnable. Il ne nous apparaît ni nécessaire ni opportun d'entraver cet exercice auquel se prêtent les tribunaux. Bien qu'ils soient perfectibles, ceux-ci demeurent le forum le plus adéquat. Ajoutons qu'à notre avis, la crainte d'un gouvernement par les juges et d'une infinité de procès n'est pas fondée. La Cour suprême expose le droit et donne les balises de son application. Comme le démontre la courte histoire de l'application de la Charte, si la Cour en arrive à la conclusion qu'une de ses décisions ne donne pas assez de balises d'application, elle n'hésite pas à en préciser la portée. Ainsi, la portée des décisions initiales relatives au droit à l'égalité a été par la suite encadrée par la décision «Law»³ et il n'y a pas de raison de douter que, si elle estime que des éclaircissements s'avéraient nécessaires, la Cour n'hésitera pas à les apporter.

Mentionnons également que la Cour avait précisément mis en garde, dans l'arrêt Law, contre l'établissement de critères stricts susceptibles d'être appliqués de façon automatique lorsqu'il s'agit d'établir les principes de mise en œuvre du droit à l'égalité (et donc de l'accommodement raisonnable) :

« Il est logique de poser les principes fondamentaux qui sous-tendent le par. 15(1) en tant que lignes directrices à des fins d'analyse plutôt qu'en tant que critères stricts susceptibles d'être appliqués de façon automatique. L'analyse relative à l'égalité au sens de la Charte doit être faite en fonction de l'objet visé et du contexte. Les lignes directrices exposées dans les présents motifs sont précisément des points de référence conçus pour aider le tribunal à relever les facteurs contextuels pertinents dans le cadre d'une allégation de

³ Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1999] 1 R.C.S. 497

discrimination donnée et à évaluer l'effet de ces facteurs à la lumière de l'objet du par. 15(1).

(...)

Il est inapproprié de tenter de restreindre l'analyse relative au par. 15(1) de la Charte à une formule figée et limitée. Une démarche fondée sur l'objet et sur le contexte doit plutôt être utilisée en vue de l'analyse relative à la discrimination pour permettre la réalisation de l'important objet réparateur qu'est la garantie d'égalité et pour éviter les pièges d'une démarche formaliste ou automatique. »

(C'est nous qui soulignons)

Or, le PL 62 propose de restreindre cette analyse et risque de mener à des dérives.

Ainsi, l'article 10 du projet de loi substitue le ou la gestionnaire d'un organisme à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ). Ce ou cette gestionnaire devra porter un jugement juridique sur la situation. Comment déterminera-t-il ou déterminera-t-elle qu'une demande d'accommodement religieux porte atteinte au droit des femmes à l'égalité ou compromet le principe de neutralité sans que ses propres valeurs ne viennent interférer dans sa décision? Et, dans ces circonstances, comment éviter l'arbitraire? Il n'existe pas de recette magique, que ce soit une loi, une directive, qui soit en mesure de régler d'emblée tous les litiges en matière d'accommodement notamment religieux. Parce qu'il faut tenir compte du contexte, c'est en effet le cas à cas qui domine en cette matière.

Quant à l'article 11 du projet de loi, bien que les critères soient sans surprise vu la jurisprudence arbitrale, il faut savoir que ces critères sont issus de cas où n'était en cause ni la neutralité de l'État ni le visage couvert. De plus, on peut se demander pourquoi faudrait-il restreindre ces balises au motif religieux alors que la dominante en milieu de travail est la santé, le handicap et la conciliation travail-famille ? Et aussi pourquoi limiter les balises, si besoin de balises il y a, au cas d'absence de travail ? On semble en fait ici vouloir régler un problème d'organisation du temps de travail sur le dos d'UN signe religieux. Et de plus, la pratique révèle que la question de l'absence pour motif religieux serait de moins en moins visible. Car en milieu syndiqué, il semble bien que l'on ait recours à sa banque de congés mobiles sans identifier les causes du congé. L'article 11 accuse donc du retard (discriminatoire) sur la réalité.

Pour sa part, l'article 12 manque de clarté quant à savoir qui demande l'accommodement et qui en dispose. On ne peut pas assimiler l'élève au travailleur. Rarement, les parents demandent-ils des accommodements religieux. Ils n'envoient tout simplement pas l'enfant à l'école pour une raison ou pour une autre. C'est donc un faux pouvoir que l'on attribue ici au gestionnaire de l'école. Et ce pouvoir se résumera nécessairement à une sanction (pas de reprise de devoir ou d'examen, par exemple). Pourquoi l'obligation de fréquentation scolaire serait-elle plus durement sanctionnée lorsque la cause de l'absence est religieuse ? Qu'en est-il par ailleurs des tournois de hockey qui se déroulent les jeudis et vendredis de semaine d'école ?

De plus que le 4ème alinéa semble sombrer dans la même présomption que l'exigence du visage découvert, laissant entendre qu'une demande d'accommodement religieux peut porter atteinte à la socialisation et à la qualification des élèves. Contrairement à l'absence au travail, on ne peut punir l'absence de l'élève pour motif religieux ... ce ne serait pas pédagogique. Et le punir en lieu et place d'un parent ne fait pas de sens. Il faut plutôt chercher à préserver l'inclusion scolaire de l'enfant plutôt que son exclusion.

Enfin, afin de justifier l'adoption d'un projet de loi visant à encadrer les demandes d'accommodements religieux, on laisse entendre qu'il est nécessaire d'offrir aux gestionnaires qui auront à répondre à ces demandes, des balises pour les guider. Or, il existe déjà à la CDPDJ un service-conseil en cette matière qui leur est offert pour les accompagner dans le traitement de ces demandes. Pourquoi ne pas en faire davantage usage? Pourquoi ne pas en faire davantage la promotion et, si requis, octroyer à la CDPDJ les sommes nécessaires pour être en mesure de répondre à la demande. Il est intéressant de noter que le site de la CDPDJ précise :

Les diverses interventions menées dans le cadre d'un dossier d'accommodement visent la recherche de solutions acceptables pour tous, exemptes de discrimination et respectueuses des besoins de l'organisation.

La Commission favorise une approche de discussion et de conciliation entre les parties.⁴

Conclusion

La Ligue des droits et libertés demande le retrait du PL 62 parce qu'elle évalue qu'il institue du profilage religieux de nature discriminatoire. Il propose un ensemble de critères visant à encadrer les demandes d'accommodements religieux mais risque dans les faits de les interdire, y compris le rare cas du visage couvert, tant pour les membres du personnel des organismes publics et autres organismes ciblés, que pour les personnes qui reçoivent un service. La législature ne peut tout simplement pas affirmer une telle interdiction. Elle rend néanmoins la chose possible en édictant des critères qui ouvrent la porte à plus d'arbitraire et à des pratiques discriminatoires.

Pour être mise en œuvre, l'obligation d'accommodement n'a pas besoin de dispositifs législatifs supplémentaires que ceux qui existent actuellement, notamment dans la Charte des droits et libertés de la personne du Québec. On ne peut faire abstraction du contexte politique et social dans lequel se situe la démarche du gouvernement québécois et on ne peut non plus fermer les yeux sur les impacts négatifs des mesures proposées sur l'intégration sociale des personnes ciblées. Cibler les accommodements religieux risque d'entretenir l'idée qu'il y aurait actuellement un problème avec l'exercice de la liberté de religion, en particulier en ce qui concerne l'islam, alors qu'une telle démonstration n'a pas été faite.

Et pourquoi ne pas renverser la question des pratiques discriminatoires et les adresser à l'État afin que soient examinées ses pratiques sous l'angle du racisme systémique à l'égard de ses citoyen-ne-s et de ses employé-e-s?

Et à quand finalement la commission de consultation sur le racisme systémique réclamée par plusieurs?

La Ligue des droits et libertés fait appel à la responsabilité des autorités politiques et à celle de la société civile : la seule voie pour atteindre l'égalité, notamment entre les sexes, et lutter contre toute forme de discrimination demeure celle qui assure la réalisation de tous les droits humains, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels.

⁴ <http://www.cdpedj.qc.ca/fr/commission/services/Pages/service-conseil.aspx>