

ASSOCIATION CANADIENNE DES AVOCATS MUSULMANS

Mémoire sur le Projet de loi 21

Loi sur la laïcité de l'État



COMMISSION DES INSTITUTIONS

Déposé le : 5 juin 2019

No. : CI-057

Secrétaire : C. Laquet

Mai 2019

Présentation de l'Association canadienne des avocats musulmans

Fondée en 1998, l'Association Canadienne des Avocats Musulmans (ci-après « ACAM ») est un organisme national à but non lucratif basé à Toronto, qui regroupe des avocates et avocats musulmans de toutes les provinces et territoires canadiens. L'ACAM compte à l'heure actuelle plus de 300 membres (avocats, notaires, étudiants et professeurs en droit), avec des sections provinciales en Ontario et au Québec, la section du Québec ayant été créée en 2014.

La mission de l'ACAM se concentre autour de quatre axes. Premièrement, participer à la construction d'un réseau professionnel entre les avocats canadiens musulmans, ainsi qu'entre les avocats canadiens musulmans et les membres d'autres organismes juridiques. Deuxièmement, l'ACAM offre de l'information juridique à ses membres ainsi qu'aux communautés canadiennes musulmanes en générale, sur divers sujets de droits, dans le cadre de son engagement pour une justice plus accessible. Troisièmement, elle propose aux étudiants en droit et aux avocats juniors un soutien professionnel via son programme de mentorat et des séminaires de développement professionnel. Quatrièmement, l'ACAM œuvre pour la défense des droits touchant les communautés musulmanes et la société en générale. À cet égard, l'ACAM est intervenue devant la Cour suprême du Canada. Elle participe également activement aux débats entourant les questions du respect des droits de la personne et la mise en place de législations et politiques publiques en matière de sécurité nationale. L'ACAM a ainsi déposé des mémoires et témoigné devant des comités parlementaires chargés d'analyser des questions de sécurité nationale, de droits de la personne et de libertés civiles à de nombreuses occasions depuis 2001.

Pour plus d'information au sujet de l'histoire, du mandat et du travail effectué par l'ACAM, nous vous invitons à consulter notre site Internet : <www.cmla-acam.ca>.

Table des matières

I. INTRODUCTION	4
II. COMMENTAIRES DE L'ACAM SUR LE PROJET DE LOI 21	4
1. Une application discriminatoire et liberticide de la notion de « laïcité »	4
(i) La neutralité religieuse de l'État.....	5
(ii) Le droit à l'égalité de tous les citoyens et citoyennes	6
(iii) La liberté de conscience et de religion	6
(iv) L'utilisation des dispositions dérogatoires	8
2. Un impact disproportionné sur les avocates musulmanes	8
(i) Une limitation à la profession.....	8
(ii) Un projet de loi à contre-courant	10
III. CONCLUSION	11

I. INTRODUCTION

L'ACAM a examiné avec attention le Projet de loi N° 21 sur la laïcité de l'État (ci-après « PL 21 ») et s'inquiète des conséquences néfastes que ce projet de loi aura notamment sur les avocates musulmanes et, de façon générale, sur l'ensemble des minorités religieuses.

D'entrée de jeu, l'ACAM estime pertinent de souligner que le PL 21 est discriminatoire, ne répond pas à un objectif urgent et réel et est manifestement contradictoire avec la définition de la laïcité, telle que définie par ce même projet de loi.

En outre, en légalisant la discrimination à l'emploi, ce projet de loi vient normaliser l'exclusion des minorités religieuses et envoie donc un mauvais message à la population québécoise, dont celui de dire aux entreprises privées qu'elles sont justifiées de ne pas embaucher des minorités visibles, ou de les conforter en ce sens. Cela aura nécessairement des dommages collatéraux au sein de la société civile et l'ACAM craint une recrudescence de la discrimination fondée sur la religion.

II. COMMENTAIRES DE L'ACAM SUR LE PROJET DE LOI 21

1. Une application discriminatoire et liberticide de la notion de « laïcité »

Tout d'abord, l'ACAM salue l'affirmation de la laïcité de l'État, prévue aux articles 1 et 2 du projet de loi 21 :

1. L'État du Québec est laïque.
2. La laïcité de l'État repose sur les principes suivants:
 - 1° la séparation de l'État et des religions;
 - 2° la neutralité religieuse de l'État;
 - 3° l'égalité de tous les citoyens et citoyennes;
 - 4° la liberté de conscience et la liberté de religion.

L'ACAM est en accord avec le principe de la séparation de l'État et des religions ainsi que de la neutralité religieuse de l'État. Ces principes ont effectivement pour objet de garantir l'égalité de tous les citoyens et de protéger leur liberté de conscience et de religion.

D'ailleurs, dans l'arrêt *École secondaire Loyola*, la notion de « laïcité » a été définie par la Cour suprême comme suit :

La laïcité vise toutefois en partie le respect des différences religieuses. Un État laïque ne s'immisce pas dans les convictions et les pratiques d'un groupe religieux — et ne peut le faire — à moins qu'elles ne soient contraires ou ne portent atteinte à des intérêts publics prépondérants. Il ne peut pas non plus donner son appui ou accorder sa préférence aux pratiques d'un groupe par rapport à celles d'un autre : [références omises]. La poursuite de valeurs laïques implique le respect du droit d'avoir et de professer des convictions religieuses différentes. Un État laïque respecte les différences religieuses; il ne cherche pas à les faire disparaître.¹

[Nous soulignons]

Ainsi, l'ACAM ne peut que constater l'incohérence indéniable entre l'affirmation de la laïcité de l'État prévu à l'article 2 du PL 21 et les dispositions subséquentes du projet de loi. Notamment, l'article 6 du projet de loi en vertu duquel le port d'un signe religieux est interdit à un éventail de personnes dans l'exercice de leurs fonctions contrevient à trois des principes énoncés à l'article 2 du PL 21, soit la neutralité religieuse de l'État, le droit à l'égalité et la liberté de conscience et de religion.

(i) La neutralité religieuse de l'État

Premièrement, le PL 21 contrevient à l'obligation de neutralité religieuse de l'État. S'exprimant sur ce principe, la Cour suprême du Canada est d'avis que² :

En n'exprimant aucune préférence, l'État s'assure de préserver un espace public neutre et sans discrimination à l'intérieur duquel tous bénéficient également d'une véritable liberté de croire ou ne pas croire, en ce que tous sont également valorisés. Je précise qu'un espace public neutre ne signifie pas l'homogénéisation des acteurs privés qui s'y trouvent. La neutralité est celle des institutions et de l'État, non celle des individus [références omises].

[Nous soulignons]

¹ *École secondaire Loyola c. Québec (Procureur général)*, [2015] 1 RCS 613, 2015 CSC 12 (CanLII), para. 43.

² *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, [2015] 2 RCS 3, 2015 CSC 16 (CanLII), para. 74.

À la lumière de qui précède, l'ACAM estime qu'en visant les « personnes physiques » qui servent dans nos institutions publiques, le gouvernement erre dans l'application de l'obligation de neutralité religieuse de l'État. Ces travailleurs et travailleuses sont, avant tout, citoyens et citoyennes et sont donc en droit de porter des symboles religieux dans l'exercice de leurs fonctions. Ils doivent, comme n'importe quels autres travailleurs et travailleuses faire preuve d'impartialité et de neutralité dans l'exécution de leur fonction.

(ii) Le droit à l'égalité de tous les citoyens et citoyennes

Deuxièmement, le PL 21 contrevient au droit à l'égalité de tous les citoyens et citoyennes, puisqu'il légalise une discrimination à l'emploi fondée sur la religion. La discrimination *prima facie* s'établit lorsque trois éléments sont rencontrés³ :

1. une distinction, exclusion ou préférence;
2. qui est fondée sur l'un des motifs prévus, incluant le motif de la religion;
3. et a pour effet de détruire ou de compromettre le droit à la pleine égalité.

Contrairement à la définition de la laïcité énoncée précédemment, l'État cherche à faire disparaître les personnes qui optent pour certaines formes d'habillement, malgré une croyance religieuse sincère. Au lieu de respecter les différences religieuses, le gouvernement souhaite homogénéiser ses employés, en excluant de ses rangs les citoyens arborant par conviction religieuse un signe quelconque.

(iii) La liberté de conscience et de religion

Finalement, le PL 21 enfreint la liberté de conscience et de religion des fonctionnaires visés. Dans l'arrêt phare *R. c. Big M Drug Mart Ltd*, la Cour suprême du Canada a été saisie, pour la première fois, de la question des contours de la liberté de religion et de

³ *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Bombardier Inc. (Bombardier Aéronautique Centre de formation)*, [2015] 2 RCS 789, 2015 CSC 39 (CanLII), para. 35.

conscience suite à l'adoption de la *Charte canadienne* en 1982. C'est dans ce contexte que le Juge en chef Dickson énonça ce qui suit⁴ :

La liberté peut se caractériser essentiellement par l'absence de coercition ou de contrainte. Si une personne est astreinte par l'état ou par la volonté d'autrui à une conduite que, sans cela, elle n'aurait pas choisi d'adopter, cette personne n'agit pas de son propre gré et on ne peut pas dire qu'elle est vraiment libre. L'un des objectifs importants de la Charte est de protéger, dans des limites raisonnables, contre la coercition et la contrainte. [...] 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.

Une majorité religieuse, ou l'état à sa demande, ne peut, pour des motifs religieux, imposer sa propre conception de ce qui est bon et vrai aux citoyens qui ne partagent pas le même point de vue. La Charte protège les minorités religieuses contre la menace de "tyrannie de la majorité".

À cet égard, l'ACAM constate que l'interdiction prévue à l'article 6 ne repose sur aucun lien rationnel et factuel entre l'objectif d'affirmer la laïcité de l'État dans un corps législatif et l'interdiction de signe religieux par les personnes visées dans l'exercice de leur fonction. Il est en effet insuffisant de restreindre la liberté de religion d'un individu sur une volonté « d'établir un devoir de réserve plus strict en matière religieuse à l'égard des personnes exerçant certaines fonctions »⁵; encore faut-il démontrer en quoi le port d'un signe religieux compromet le devoir de réserve des fonctionnaires.

Par ailleurs, il est pertinent de souligner que les minorités religieuses – notamment les musulmans, les juifs et les sikhs – seront nettement désavantagées par rapport à la majorité religieuse présente au Québec, constituée essentiellement de chrétiens, d'athées et d'agnostiques. Alors que ces derniers n'ont habituellement pas une obligation de porter des signes religieux visibles, les premiers ont une obligation religieuse sincère à cet effet.

⁴ *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 RCS 295, 1985 CanLII 69 (CSC), para. 94 et 96.

⁵ Préambule du PL 21.

(iv) L'utilisation des dispositions dérogatoires

Par ailleurs, l'ACAM ne peut passer sous silence l'utilisation dangereuse faite de la disposition dérogatoire, tant pour la *Charte des droits et libertés de la personne*⁶ (ci-après « *Charte québécoise* »), que pour la *Charte canadienne des droits et libertés*⁷ (ci-après « *Charte canadienne* »). Considérant l'application discriminatoire et liberticide de la notion de « laïcité », les articles 29 et 30 du PL 21 prévoient une dérogation respectivement à la *Charte québécoise* et à la *Charte canadienne*. L'utilisation des dispositions dérogatoires dans un contexte de restrictions des droits des minorités ébranle l'État de droit, notamment puisqu'on retire le contrôle du PL 21 par les tribunaux.

Les sondages effectués au sein de la population québécoise semblent conclure qu'une forte majorité de la population est en accord avec le PL 21; environ 64% de la population se dit en faveur de l'interdiction du port des signes religieux pour les employés de l'État en situation d'autorité⁸.

Malgré ces sondages, l'ACAM estime pertinent de rappeler qu'une loi visant le droit des minorités ne peut être uniquement basée sur ce que la majorité politique souhaite. En effet, l'auteure et constitutionnaliste Nicole Duplé rappelle que « la majorité politique qui, dans un système démocratique, « fait la loi », a trop souvent démontré qu'elle pouvait être oppressive pour certains groupes de la société civile. »⁹

2. Un impact disproportionné sur les avocates musulmanes

(i) Une limitation à la profession

L'ACAM dénonce le fait que ce projet de loi vient interdire aux avocats et avocates de confessions religieuses d'accéder à des emplois au sein des appareils gouvernementaux et paragouvernementaux et d'y occuper des fonctions importantes. Sont notamment visés les

⁶ RLRQ, c. C-12.

⁷ Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* constituant l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.), 1982, c. 11.

⁸ Le Devoir, *L'appui au projet de loi sur la laïcité de l'État se maintient*, 8 mai 2019, en ligne : <<https://www.ledevoir.com/societe/553869/laicite-l-appui-au-projet-de-loi-21-se-maintient>>.

⁹ Nicole Duplé, *Droit constitutionnel : principes fondamentaux*, 7^e éd. Revue et augm., Montréal, Wilson & Lafleur, 2018, p. 87.

fonctions de juge de paix, greffier, registraire des faillites¹⁰, d'arbitre nommé par le ministre du Travail¹¹ ou encore de membre, commissaire ou régisseur au sein de divers organismes administratifs du Québec¹².

Plus aberrant encore, l'interdiction du port de signe religieux s'applique également au procureur aux poursuites criminelles et pénales ou même au simple avocat ou notaire qui relève notamment d'un ministère ou autres organismes administratifs¹³. De surcroît, le PL 21 étend cette interdiction au secteur privé en visant « un avocat ou un notaire lorsqu'il agit devant un tribunal ou auprès de tiers conformément à un contrat de services juridiques conclu avec un ministre, le directeur des poursuites criminelles et pénales, l'Assemblée nationale, une personne nommée ou désignée par l'Assemblée nationale pour exercer une fonction qui en relève, un organisme visé au paragraphe 3° »¹⁴.

Ces interdictions sont, de l'avis de l'ACAM, totalement inacceptables, injustifiées et constituent sans contredit des mesures discriminatoires à l'emploi. L'ACAM est inquiète de l'impact que ces mesures auront sur ces professionnels de confessions religieuses, en particulier les avocates musulmanes qui portent le hijab, lesquelles sont, de manière générale, déjà stigmatisées au sein de la société.

Suivant les données présentées par Me Fannie Pelletier, conseillère à l'équité du Barreau du Québec, les minorités visibles sont sous représentées au sein de la profession d'avocat, puisqu'elles représentent 3 % de l'ensemble des membres du Barreau, dont 60 % sont des femmes¹⁵. Cette sous-représentation s'expliquerait par la présence de discrimination systémique envers les avocats issus d'une minorité visible, et ce, à chaque étape de l'accession à la profession. Le taux de chômage est également le double pour ceux-ci.

Ainsi, restreindre l'accès de cette minorité à des emplois et des fonctions au sein de l'appareil gouvernemental ou paragouvernemental limite de manière importante l'amélioration de leur condition sociale et économique, et ce, malgré le fait qu'elle ait

¹⁰ Annexe II, para. 2.

¹¹ Annexe II, para. 5.

¹² Annexe II, para. 3.

¹³ Annexe II, para. 6.

¹⁴ Annexe II, para. 8.

¹⁵ « Les minorités visibles au sein de la profession d'avocat », colloque *Pour une véritable intégration : Droit du travail sans discrimination*, 14 novembre 2008.

toutes les compétences nécessaires pour réaliser ces mandats et agir avec l'impartialité et la neutralité qui s'imposent.

(ii) Un projet de loi à contre-courant

Enfin, l'ACAM souligne que depuis plusieurs décennies maintenant, le gouvernement reconnaît qu'il existe au sein de la société québécoise des obstacles à la pleine participation de certaines communautés culturelles à la vie sociale, économique et culturelles qui se traduit notamment par des inégalités au niveau de l'accès à l'emploi. Parmi ces obstacles figure la discrimination basée sur des préjugés. Le gouvernement québécois, dans sa *Politique gouvernementale pour favoriser la participation de tous à l'essor du Québec (2008-2013)* énonce qu'une discrimination qui provient de règles en apparence neutres peut également contribuer à créer des inégalités qui ont pour effet de marginaliser et d'exclure ces groupes de personnes à la vie économique et sociale de la société.

Afin de concrétiser son engagement et de lutter contre l'exclusion, l'État québécois a, avant l'arrivée du présent gouvernement, mis sur pied un éventail de politiques et de stratégies visant à assurer l'égalité des chances et la pleine participation de tous ses citoyens. Ces politiques et ces stratégies, dont le ministère de l'immigration est responsable, s'inscrivent dans la continuité depuis des décennies.

Aux termes de la Politique gouvernementale susmentionnée, sept principes directeurs ont été mis de l'avant et qu'il convient de reprendre ici :

1. Tous doivent bénéficier de l'égalité des chances dans tous les domaines de la vie sociale afin de pouvoir réaliser leur potentiel et leurs aspirations.
2. L'égalité des chances et la lutte contre le racisme et la discrimination requièrent une approche globale qui couvre toutes les dimensions: éducation et sensibilisation, prévention, correction des atteintes aux droits, mobilisation des institutions et gestion de la diversité, soutien aux victimes ainsi que répression de la violence raciste.
3. L'État doit exercer un leadership ferme et exemplaire qui se traduit par des interventions structurées, récurrentes et à long terme.
4. La lutte contre le racisme et la discrimination est une responsabilité collective et l'ensemble de la société doit s'y engager.

5. Les personnes doivent être protégées contre la discrimination fondée sur la «race*», la couleur, l'origine ethnique ou nationale ou la religion, qu'elle soit directe, indirecte ou systémique, en tenant compte d'autres formes de discrimination auxquelles elle peut se combiner, comme le sexe, le handicap, l'orientation sexuelle ou la condition sociale. En ce sens, les besoins différenciés des femmes et des hommes sur le plan de l'égalité et de la pleine participation doivent être pris en compte.
6. La politique pour favoriser l'égalité et contrer la discrimination se conjugue avec les autres politiques et programmes gouvernementaux visant à réduire les inégalités sociales et économiques et à répondre aux problèmes sociaux de l'ensemble de la population, y compris les groupes vulnérables des communautés culturelles. Elle complète également les autres politiques visant à éliminer les discriminations.
7. Les interventions gouvernementales doivent tenir compte de la dynamique particulière des divers groupes et des traumatismes historiques qu'ils ont vécus.

Or, force est de constater qu'après toutes ces années d'effort, le présent gouvernement, par l'entremise de son ministre de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion vient mettre un terme à l'engagement de l'État de protéger ses minorités et de leur garantir une certaine égalité des chances et une pleine participation à la société québécoise.

En voulant par tous les moyens imposer son PL 21, ce dernier s'inscrit ainsi à contre-courant d'un pacte social bien établi.

III. CONCLUSION

D'abord, l'ACAM soutient la laïcité de l'État et les quatre principes énoncés à l'article 2 du PL, soit la séparation de l'État et des religions, la neutralité religieuse de l'État, l'égalité de tous les citoyens et citoyennes et la liberté de conscience et la liberté de religion. L'ACAM salue donc l'inclusion de ces principes dans le corpus législatif québécois, qui au final, constituent une codification des principes énoncés par la jurisprudence canadienne actuelle afin de protéger la liberté de conscience et de religion.

Cela étant dit, l'ACAM est d'avis que les mesures prises par le PL 21 sont discriminatoires, liberticides et contreviennent à la définition de la laïcité établie par la Cour suprême du Canada. L'ACAM souhaite par ailleurs dénoncer avec vigueur l'utilisation des dispositions dérogatoires dans ce texte législatif.

Ensuite, le PL 21 va nécessairement avoir des dommages collatéraux sur des communautés religieuses déjà stigmatisées au sein de la société québécoise. Au lieu de régler un problème, ce texte législatif vient accentuer une discrimination à l'emploi déjà bien ancrée au Québec pour les minorités religieuses.

Enfin, l'ACAM tient à remercier les organisateurs de la Consultation populaire, la Coalition inclusion Québec, d'avoir accordé une voix aux divers intervenants de la société civile particulièrement touchés par le PL 21, qui se sont vu refuser l'accès démocratique aux consultations publiques devant la Commission des institutions de l'Assemblée nationale.

Le tout, soumis respectueusement.