CI – 049M
C.G. – P.L. 94
Balises encadrant
les demandes
d'accommodement
TEXTE FRANÇAIS

CAIR CAN

Canadian Council on American-Islamic Relations

MÉMOIRE CONCERNANT LE PROJET DE LOI 94 : *LOI ÉTABLISSANT LES BALISES ENCADRANT LES DEMANDES D'ACCOMMODEMENT DANS L'ADMINISTRATION GOUVERNEMENTALE ET DANS CERTAINS ÉTABLISSEMENTS*

Présenté par :

The Canadian Council on American-Islamic Relations (CAIR-CAN)

7 mai 2010

SOMMAIRE

Ce mémoire présente les préoccupations et les objections du Canadian Council on American-Islamic Relations liées au Projet de loi 94 : *Loi établissant les balises encadrant les demandes d'accommodement dans l'administration gouvernementale et dans certains établissements.*

ARGUMENT PRINCIPAL

CAIR-CAN allègue que la proposition législative est discriminatoire en ce sens qu'elle interdit avec vigueur aux femmes qui portent le voilà intégral (*niqab*) d'avoir accès aux services essentiels du gouvernement et d'obtenir de l'emploi dans le secteur public. Le fait qu'une faible minorité de femmes musulmanes portent le *niqab* et qu'il y ait débat sur ce sujet au sein de la communauté musulmane constituent des facteurs sans pertinence au droit juridique de le porter et de se voir accorder un accommodement quand une femme musulmane doit utiliser les services et les établissements du gouvernement.

Afin de restreindre le droit constitutionnel d'une femme de porter le *niqab*, le gouvernement doit démontrer que l'objectif à atteindre est suffisamment important pour justifier l'imposition d'une telle restriction. Les problèmes que ce projet de loi cherche à aborder (c.-à-d. la sécurité, l'identification et la communication) sont mal définis et imprécis, rendant l'introduction d'une telle loi discutable.

POLITIQUES ET CONSÉQUENCES DE NATURE JURIDIQUE

• S'il est adopté, le Projet de loi 94 limiterait la liberté fondamentale de religion des femmes musulmanes qui décident de porter le *niqab* à titre de croyance religieuse profonde. Cette violation aurait des conséquences importantes sur la vie quotidienne de ces femmes.

• L'introduction du Projet de loi de la « laïcité de l'État » à titre de facteur pertinent par rapport à un accommodement contribue à rendre le processus d'accommodement dénué de sens pour les membres des minorités religieuses. Elle suggère, de façon incorrecte, que l'État n'accorde pas de différence de traitement en fonction de la religion. Une telle approche face au devoir d'offrir des accommodements va à contre-courant des principes d'égalité bien établis en matière de droits de la personne.

• L'effet législatif entraînera la création d'un système d'accommodements à deux paliers. Les femmes musulmanes qui portent le *niqab* et qui veulent utiliser les services gouvernementaux ou chercher de l'emploi dans le secteur public devront se conformer à un ensemble de règlements et le reste de la population devra en observer un autre.

• La restriction de l'accès à des services essentiels comme l'éducation, les soins de santé et les services de garderie entraveront inévitablement l'intégration et le motif de l'égalité entre les genres. Le projet de loi proposé renforcera plutôt l'isolement des femmes musulmanes qui portent le *niqab* du reste de la société en général.

© Canadian Council on American-Islamic Relations 2010

TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I : QU'EST-CE QUE CAIR-CAN? 3

PARTIE II : PRÉOCCUPATIONS LIÉES À LA PROPOSITION LÉGISLATIVE 94 4

A. Ciblage et effets du Projet de loi 94, source de discrimination 4

B. Violation de la liberté fondamentale de religion 4

C. Décret non négligeable sur une pratique religieuse 5

D. Redéfinition des limites des accommodements 6

E. Objectifs mal définis de la « sécurité, l'identification et la communication » 7

F. Égalité entre les genres et laïcité de l'État 9

PARTIE III : CONCLUSION 12

© Canadian Council on American-Islamic Relations 2010

PARTIE I : QU'EST-CE QUE CAIR-CAN?

Le Canadian Council on American-Islamic Relations (CAIR-CAN) s'efforce d'être un porte-parole de premier rang contribuant à l'enrichissement de la société canadienne, et ce, grâce à l'engagement civique de la communauté musulmane et à la promotion des droits de la personne. CAIR-CAN est un organisme non gouvernemental national, regroupant des citoyens ordinaires, qui travaille en vue de représenter et de faire connaître les préoccupations et les inquiétudes des musulmans canadiens grâce à un activisme professionnel et accompli avec dévouement. Cet organisme réalise ces tâches au moyen d'activités d'information et de sensibilisation de la communauté, de la participation des médias, d'initiatives liées à l'anti-discrimination, de la défense d'intérêts publics et de partenariats avec d'autres organismes de justice sociale.

CAIR-CAN fournit régulièrement les observations des médias sur des questions qui touchent les musulmans canadiens; il présente des documents et traite des plaintes liées à la discrimination et aux préjugés; il offre des séminaires et des ateliers de façon régulière sur les pratiques islamiques et les questions en matière d'accommodement religieux; il produit en outre un certain nombre de publications qui renferment les principes directeurs des pratiques islamiques en vue d'informer les journalistes, les employeurs, les enseignants et les fournisseurs de services de santé. CAIR-CAN a également publié dans les deux langues officielles un guide de poche pratique et concis intitulé « *Vos droits* ». Ces publications sont souvent demandées par des ministères, des médias locaux et nationaux, des services de police, des hôpitaux, des écoles, des entreprises privées et divers organismes à but non lucratif.

CAIR-CAN est un organisme à but non lucratif constitué en vertu d'une loi fédérale dont le financement et le maintien entiers proviennent de dons généreux de particuliers. CAIR-CAN n'acceptent pas de dons provenant d'organismes ou de gouvernements étrangers. On compte parmi les membres de son conseil : Abdul-Basit Khan, LL.B., Kashif Ahmed, D^{r} Jamal Badawi, Selma Djukic, Khalid Elgazzar, LL.B., D^{r} Wael Haddara, Khadija Haffajee, Aftab Sabir et Shahina Siddiqui.

© Canadian Council on American-Islamic Relations 2010

PARTIE II : PRÉOCCUPATIONS LIÉES À LA PROPOSITION LÉGISLATIVE 94

A. Ciblage et effets du Projet de loi 94, source de discrimination

Bien le texte du Projet de loi n'indique pas explicitement la cible à laquelle on fait allusion, il est évident que cette législation proposée vise la minorité de femmes musulmanes au Québec qui portent le voile intégral appelé *niqab*. Alors que le Projet de loi 94 ne fait pas mention de femmes musulmanes de façon explicite ou ne définit pas de groupe religieux en particulier, les déclarations publiques des représentants du gouvernement,[1] et l'allusion à « l'égalité entre les genres »[2] dans le Projet de loi, laissent entendre que la proposition législative a été élaborée dans le seul et unique but de restreindre l'accès des femmes musulmanes en *niqab* aux emplois et services du gouvernement.

CAIR-CAN soutient que, malgré la neutralité en apparence du Projet de loi 94, son effet fondamental consiste à interdire aux femmes musulmanes en *niqab* d'offrir ou de recevoir des services gouvernementaux et, à cet égard, ce projet de loi est discriminatoire.

B. Violation de la liberté fondamentale de religion

L'article 3 de la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* et l'article 2(a) de la *Charte canadienne des droits et libertés* sont touchés par la proposition législative. Chacun de ces articles stipule que la personne a le droit à la liberté de religion et de conscience. L'article 10 de la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* stipule également ce qui suit :

---

[1] "Quebec will require bare face for service,"(le Québec exige le visage à découvert pour l'accès aux services), *CBC News,* 24 mars 2010. http://www.cbc.ca/canada/montreal/story/2010/03/24/quebec-reasonable-accommodationlaw. (Consulté le 05-04-10); Kevin Dougherty, " 'We want to see your face,' Yolande James tells Muslim women," (Yolande James dit aux femmes musulmanes : « Nous voulons voir votre visage ».), *The Montreal Gazette,* 9 mars 2010. http://www.montrealgazette.com/life/want+your+face+Yolande+James+tells+Muslim+women/2662233/story.html (Consulté le 05-04-10).

[2] *Projet de loi 94 : Loi établissant les balises encadrant les demandes d'accommodement dans l'administration gouvernementale et dans certains établissements*, article 4.

« Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap. »

La Cour suprême du Canada a toujours exprimé clairement une définition plus large de la liberté de religion, laquelle met en valeur le choix personnel, l'autonomie et, surtout, la liberté. Dans l'affaire *R. c. Big M Drug Mart Ltd*., la Cour a déclaré qu'« une société vraiment libre peut accepter une grande diversité de croyances, de goûts, de visées, de coutumes et de normes de conduite. », et « la liberté signifie que…personne ne doit être forcé à agir de façon contraire à ses croyances ou sa conscience ».[3]

La liberté de religion sert à protéger les pratiques religieuses obligatoires et facultatives, dans la mesure où ces pratiques reposent sur une conviction religieuse profonde. Une personne n'a pas besoin de préciser qu'une certaine pratique est obligatoire pour que celle-ci soit protégée en vertu des droits de la personne et des principes constitutionnels. La Cour suprême du Canada a affirmé que l'État ne joue aucun rôle dans l'évaluation du dogme religieux ou des principes fondamentaux liés à la pratique d'une personne.[4]

Le fait que le *niqab* n'est porté que par une faible minorité de femmes musulmanes et que c'est un sujet à débattre au sein de la communauté n'ont aucun rapport au droit juridique de ces femmes de le porter et de se voir accorder un accommodement quand celles-ci utilisent les services et les établissements gouvernementaux.

C. Décret non négligeable sur une pratique religieuse

L'article 2(a) de la *Charte canadienne des droits et libertés* interdit seulement les fardeaux ou décrets sur une pratique religieuse qui sont non négligeables. « La Constitution ne protège les particuliers et les groupes que dans la mesure où des

[3] *R. c. Big M Drug Mart Ltd*., [1985] 1 R.C.S. 295, p. 94-95.
[4] *Syndicat Northcrest c. Amselem*, [2004] 2 R.C.S. 551, p. 46.

croyances ou un comportement d'ordre religieux pourraient être raisonnablement ou véritablement menacés».[5]

La conséquence de cette proposition législative comportera une menace ou un impact quotidien sur la croyance et la pratique de ces femmes qui portent le *niqab* avec une conviction profonde. Le Projet de loi 94 n'entraîne pas simplement des coûts encore plus faramineux ou ne rend pas seulement la tâche pénible aux citoyens de pratiquer leur religion ou de manifester leurs croyances; il oblige plutôt des femmes à abandonner leur croyance afin de pouvoir accéder aux services gouvernementaux ou d'obtenir de l'emploi dans le secteur public.

Cette législation privera les femmes concernées de leur droit d'aller à l'université, de recevoir des soins de santé publics, d'inscrire leurs enfants à la garderie et de trouver de l'emploi dans le secteur public.

Une telle situation ne peut constituer qu'une ingérence réelle et considérable dans la liberté de religion.

D. Redéfinition des limites des accommodements

La proposition législative stipule explicitement ce qui suit : « Constitue un accommodement l'aménagement, dicté par le droit à l'égalité, d'une norme ou d'une pratique d'application générale fait en vue d'accorder un traitement différent à une personne qui, autrement, subirait des effets préjudiciables en raison de l'application de cette norme ou de cette pratique.»[6] Le principe du devoir d'accorder des accommodements sans aller jusqu'à la contrainte excessive a été bien établi.[7]

---

[5] R. c. Edwards Books and Art Ltd. [1986] 2 R.C.S. 713, p. 759.
[6] Projet de loi 94, article 1.
[7] Voir *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, [2006] 1 R.C.S. 256, 2006 CSC 6; *Hydro-Québec c. Syndicat des employé-e-s de techniques professionnelles et de bureau d'Hydro-Québec, section locale 2000 (SCFP-FTQ),* [2008] 2 R.C.S. 561, 2008 CSC 4; *Loi canadienne sur les droits de la personne*, 15(2)
http://www.canlii.org/en/ca/laws/stat/rsc-1985-c-h-6/latest/rsc-1985-c-h-6.html (Consulté le 05-04-10).

Le devoir d'accorder des accommodements, appliqué en tenant compte du critère de contrainte excessive, doit être déterminé au cas par cas et les règlements dans de tels cas sont nécessairement contextuels et se rapportent aux faits. La souplesse du test de « contrainte excessive » a été présentée par la Cour suprême du Canada dans l'affaire de la *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*. La Cour a fait remarquer que les facteurs servant à déterminer la contrainte excessive « ne sont pas gravés dans la pierre » et « devraient être appliqués avec bon sens et souplesse».[8]

L'article 2(6) du Projet de loi 94 est problématique, car il tente de définir les paramètres de la « contrainte excessive » dans des cas impliquant des femmes qui portent le *niqab*, stipulant que l'accommodement doit être refusé si « des motifs liés à la sécurité, la communication ou l'identification le justifient ».[9] Par conséquent, le Projet de loi restreint l'étendue de l'accommodement individuel à la contrainte excessive à un groupe particulier de personnes. Le résultat d'une telle loi entraînera la création d'un système d'accommodements à deux paliers par lequel les femmes musulmanes en *niqab*, à titre de groupe clairement ciblé par la loi, ont droit à un certain type d'accommodement et de contrainte excessive, et la population en général a droit à un autre type.

Le fait de cibler en particulier la pratique du port du voile intégral, parmi les nombreuses questions liées aux minorités qui amènent les décideurs à accorder des accommodements, et de passer une loi générale causant un impact direct sur la façon dont la tâche d'accorder des accommodements est mise en œuvre ou exécutée, sont tout à fait discriminatoires.

E. Objectifs mal définis de la « sécurité, l'identification et la communication »

i. Sécurité

Afin de justifier un décret sur une pratique religieuse d'une personne, le gouvernement doit démontrer la présence d'un risque réel et imminent qui découlerait de l'approbation

[8] Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin, [1994] 2 R.C.S. 525.
[9] *Projet de loi 94*, article 6

de cette pratique à la personne ou au public. Le Projet de loi n'explique pas de façon suffisante le type de menace réelle et imminente à la sécurité qu'il vise à contrecarrer.

La supposition sous-jacente, que celles qui portent le *niqab* représentent une menace à la sécurité, suggère une ou l'autre de ces conclusions - les femmes en *niqab* sont enclines à la criminalité ou les criminels vont probablement adopter le *niqab* pour commettre leurs crimes.
Il n'existe aucun lien vérifiable entre le port du voile intégral au Québec et la délinquance criminelle, pas plus qu'il n'existe de connexion évidente entre le port du *niqab* et de véritables menaces à la sécurité pour l'administration et les établissements du gouvernement dans la province ou ailleurs au Canada.

ii. Identification

Les femmes musulmanes qui portent le *niqab* l'enlèvent de façon routinière aux fins légitimes d'identification. Quand on exige une photo d'identité, toute personne qui ne peut pas être identifiée ou qui refuse d'être identifiée se voit déjà refuser des services, et ce, en vertu de lignes directrices et d'articles existants, rendant ainsi la promulgation du Projet de loi 94 inutile et redondant.

Très peu de données probantes laissent supposer que les femmes musulmanes en *niqab* refusent d'être identifiées, le cas échéant. Par exemple, en mars 2010, la GRC a publié une déclaration (CTV News) indiquant que les femmes en *niqab* doivent l'enlever pour la prise de clichés anthropométriques. Parallèlement, ils admettent, qu'à leur connaissance, aucune femme en *niqab* n'a refusé de le retirer jusqu'à présent; en fait, ils ne souviennent pas non plus d'avoir eu à arrêter une femme en *niqab* dans le passé.[10]

[10] The Canadian Press, "Police won't let women wear niqabs in mug shots," (La police interdit aux femmes de porter le niqab pour la prise de clichés anthropométriques), *CTV Calgary,* 31 mars 2010. http://calgary.ctv.ca/servlet/an/local/CTVNews/20100331/niqab_mugshot_100331/The%202010%20JUNO%20Awards (Consulté le 05-03-10).

iii. Communication

La possibilité de voir le visage à découvert d'une personne ne constitue pas un facteur essentiel à la communication. De nombreuses interactions au quotidien se font sans contact visuel. Nous communiquons souvent sans voir les visages de ceux avec qui nous interagissons – par exemple, au téléphone, sur Internet, en effectuant des tâches multiples, en écoutant la radio, etc.

Si le contact visuel constituait un facteur essentiel à la communication, il faudrait interdire, par exemple, aux personnes aveugles d'occuper des postes à la fonction publique, y compris les postes d'enseignant.

F. Égalité entre les genres et laïcité de l'État

iv. Égalité entre les genres

Le Projet de loi 94 fait référence au droit à « l'égalité entre les genres » à titre de prise en compte selon laquelle tout accommodement doit être évalué ou dont on doit peser le pour et le contre. En agissant de la sorte, le gouvernement transmet son propre jugement de valeur de façon on ne peut plus claire sur la pratique du port du *niqab*. La Cour suprême du Canada a mis l'État en garde contre les décisions sur le bien-fondé ou la valeur des pratiques religieuses. Selon la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Syndicat Northcrest c. Amselem* :

« La solution inverse donnerait indubitablement lieu à des intrusions injustifiées dans les affaires religieuses des synagogues, églises, mosquées, temples et autres lieux du culte du pays et la *condamnation de croyances minoritaires ou non traditionnelles à partir de jugements de valeur* ».[11]

Alors qu'il prétend faire respecter le principe de l'égalité entre les genres, le Projet de loi constitue en fait un affront aux femmes pour deux raisons. D'abord, il impose un certain contrôle sur le corps de la femme dans l'espace public, contrôle contre lequel les femmes ont lutté pendant de nombreuses années. Le gouvernement doit démontrer la présence

[11] Syndicat Northcrest c. Amselem, 2004 SCC 47, [2004] 2 S.C.R. 551 at p. 55. Emphasis added.

d'un danger véritable et imminent pour justifier les restrictions liées aux choix d'une femme à cet égard.

Ensuite, le Projet de loi réduit au silence et rejette d'une manière frappante la voix des femmes directement concernées par celui-ci. La tendance constante, volontaire ou non, de rejeter les arguments des femmes qui choisissent librement de porter le *niqab* est une façon inacceptable de réduire les femmes au silence. Les instruments juridiques visant à contrôler la façon de s'habiller d'une femme et les décisions imposés par le gouvernement concernant « ce qui convient le mieux » aux femmes sont des instruments paralysants, une dénégation du libre choix et le rejet archaïque de la faculté intellectuelle d'une femme de prendre ses propres décisions.

Certains décideurs soutiennent que les femmes musulmanes sont forcées de porter le *niqab*. Une telle coercition est inacceptable; par contre, la solution n'est pas de restreindre la liberté des femmes qui choisissent de porter le *niqab* par pure conviction personnelle.

Le Projet de loi fait référence à des établissements précis qui facilitent l'intégration et la participation entières des femmes dans la société, à savoir : les établissements d'enseignement, de soins de santé et les garderies. Le refus aux femmes d'accéder à ces services ne contribuera qu'à marginaliser et à défavoriser davantage ce groupe minoritaire. Plutôt que de favoriser l'intégration, les effets probables du Projet de loi 94 amèneront une plus grande formation de ghettos au sein d'un groupe déjà marginalisé.

v. Laïcité de l'État

L'article 4 du Projet de loi 94 stipule que « tout accommodement doit respecter la *Charte des droits et libertés de la personne »*, et en particulier, car il se rapporte au « principe de la neutralité religieuse de l'État selon lequel l'État ne favorise ni ne défavorise une religion ou une croyance particulière ».[12] Notre argument est qu'un tel principe n'a aucun rapport à la question de savoir si la pratique ou les croyances religieuses d'une personne

[12] Projet de loi 94, article 4.

peuvent bénéficier d'accommodements sans aller jusqu'à la contrainte excessive. Si ce principe était pertinent, il rendrait l'accommodement impossible et dénué de sens face à toute pratique et à toutes les minorités religieuses. Nous alléguons également que de permettre à la neutralité religieuse de l'État d'influer sur le processus d'accommodement constitue une violation de l'article 2(a) de la *Charte des droits et libertés.*

De plus, la *Charte québécoise des droits et libertés de la personne* ne restreint pas le droit à la reconnaissance entière et égale sans distinction avec la nécessité de faire respecter le principe de la neutralité religieuse de l'État. Au lieu de cela, l'article 10 stipule ce qui suit :

> « Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap ».[13]

Plutôt que de demander aux personnes de se présenter sans signe religieux apparent, la *Loi québécoise sur les droits de la personne* stipule que l'État ne peut pas faire de discrimination dans la prestation de services gouvernementaux en fonction de la religion de la personne qui a besoin de ces services.

De la même manière, la Commission des droits de la personne du Québec a récemment déclaré que le public n'a pas le droit de présenter de plaintes concernant le port de signes religieux apparents d'un ou d'une fonctionnaire en service. En réponse à deux questions sur ce sujet par la Régie de l'assurance-maladie du Québec (RAMQ), la Commission a stipulé que le public n'a pas le droit de présenter de plaintes sur des employées qui portent un *hijab* (foulard islamique) ou qui s'expriment dans un accent étranger.[14]

---

[13] Charte des droits et libertés de la personne, L.R.Q., chapitre C-12, article 10.
[14] Marian Scott et Kevin Dougherty, "Remove niqab to get medicare card," (Pas de niqab pour l'assurance-maladie), *The Montreal Gazette,* 16 mars 2010. http://www.montrealgazette.com/life/Remove+niqab+medicare+card/2689482/story.html. (Consulté le 05-03-10).

CAIR-CAN est d'avis que l'intégration de la « neutralité religieuse de l'État » à titre de facteur pertinent par rapport à un accommodement rend le processus d'accommodement dénué de sens pour les membres des minorités religieuses.

PARTIE III : CONCLUSION

i. CAIR-CAN soutient que la proposition législative, à savoir le Projet de loi 94, est discriminatoire en ce sens qu'elle cible de façon précise une minorité de femmes musulmanes et qu'elle s'en prend à l'interdiction *de facto* d'une pratique religieuse particulière.

ii. Le Projet de loi, même formulé de façon objective, porte atteinte néanmoins avec vigueur aux libertés de religion fondamentales des femmes musulmanes qui choisissent de porter le *niqab* par conviction profonde. Cette violation porterait préjudice de façon considérable
à la vie quotidienne de ces femmes.

iii. L'effet législatif entraîne la création d'un système d'accommodements à deux paliers : un palier pour les femmes musulmanes qui portent le *niqab* et qui veulent utiliser les services gouvernementaux ou chercher de l'emploi dans le secteur public, et un autre palier pour la population en général.

iv. Les problèmes que le Projet de loi cherche à aborder (c.-à-d. la sécurité, l'identification et la communication) sont mal définis et imprécis. Afin de limiter le droit constitutionnel d'une femme de porter le *niqab*, le gouvernement doit démontrer que l'objectif à atteindre est suffisamment important pour justifier le décret d'une telle restriction. Aucune donnée probante ne suggère que l'objectif de ce projet de loi est urgent et important.

v. L'intégration de la « neutralité religieuse de l'État » à titre de facteur pertinent par rapport à un accommodement rend le processus d'accommodement dénué de sens pour les membres des minorités religieuses.

© Canadian Council on American-Islamic Relations 2010

vi. Les motifs liés à l'égalité entre les genres et à l'intégration ne sont pas défendus par la restriction de l'accès à des services essentiels comme l'éducation, les soins de santé et les services de garderie. L'effet fondamental de cette proposition législative sera de renforcer l'isolement des femmes musulmanes qui portent le *niqab* de la société en général.

CANADIAN COUNCIL ON AMERICAN-ISLAMIC RELATIONS

P.O. Box 13219
Ottawa, Ontario K2K 1X4
Tel : (613) 254-9704
Fax : (613) 254-9810
Email : info@caircan.ca
www.caircan.ca

© Canadian Council on American-Islamic Relations 2010

CI – 049M
C.G. – P.L. 94
Balises encadrant
les demandes
d'accommodement

BRIEF CONCERING BILL 94: *AN ACT TO ESTABLISH GUIDELINES GOVERNING ACCOMMODATION REQUESTS WITHIN THE ADMINISTRATION AND CERTAIN INSTITUTIONS*

Submitted by:

The Canadian Council on American-Islamic Relations (CAIR-CAN)

07 May 2010

EXECUTIVE SUMMARY

This brief presents the Canadian Council on American-Islamic Relation's concerns and objections to Bill 94: *An Act to establish guidelines governing accommodation requests within the Administration and certain institutions.*

MAIN ARGUMENT

CAIR-CAN submits that the proposed legislation is discriminatory in that it effectively prohibits women who wear the face-veil (*niqab*) from availing themselves of essential Government services and employment in the public sector. That the *niqab* is worn by a small minority of Muslim women, and is the subject of debate within the Muslim community, is irrelevant to the legal entitlement to wear it and be accommodated in one's engagement with Government services and institutions.

In order to limit a woman's constitutional right to wear the *niqab*, the Government must establish that the objective being pursued is sufficiently important to warrant imposing such a limit. The problems the Bill seeks to address (i.e. security, identification, communication) are ill-defined and imprecise, making the introduction of such legislation of questionable necessity.

POLICY AND LEGAL IMPLICATIONS

• If passed, Bill 94 would restrict the fundamental religious freedoms of Muslim women who choose to adopt the *niqab* as a sincerely held religious belief. This infringement would substantially affect the daily lives of these women.

• The Bill's introduction of the "religious neutrality of the State" as a factor of relevance to an accommodation renders the accommodation process meaningless for members of religious minorities. It inaccurately suggests that the State is not to give differential treatment based on religion. Such an approach to the duty to accommodate runs counter to well-established human rights principles of equity.

• The legislative effect would be the creation of a two-tiered system of accommodation. Muslim women who adopt the *niqab* and wish to avail themselves of government services or to seek public sector employment would be subject to one set of rules, and the rest of the population subject to another.

• Restricting access to vital services such as education, health care and day care will inevitability hinder integration and the cause of gender equality. Rather, the proposed legislation would enforce the segregation of Muslim women who wear *niqab* from mainstream society.

© Canadian Council on American-Islamic Relations 2010

TABLE OF CONTENTS

PART I: WHAT IS CAIR-CAN? 3

PART II: CONCERNS RELATING TO PROPOSED LEGISLATION BILL 94 3

A. Target and effect of Bill 94 discriminatory 3
B. Violation of fundamental freedom of religion 4
C. Imposition on religious practice neither trivial nor insubstantial 5
D. Redefining the limits of accommodation 6
E. "Security, Identification and Communication" ill-defined objectives 7
F. Gender Equality and Neutrality of the State 8

PART III: CONCLUSION 10

© Canadian Council on American-Islamic Relations 2010

PART I: WHAT IS CAIR-CAN?

The Canadian Council on American-Islamic Relations (CAIR-CAN) strives to be a leading voice that enriches Canadian society through Muslim civic engagement and the promotion of human rights. CAIR-CAN is a national, grassroots, Non-Governmental Organization that works to represent the concerns of Canadian Muslims through dedicated and professional activism. This is achieved through community education and outreach, media engagement, anti-discrimination initiatives, public advocacy and partnering with other social justice organizations.

CAIR-CAN regularly provides media commentary on issues affecting Canadian Muslims; documents and resolves discrimination and bias-related complaints; offers regular seminars and workshops on Islamic practices and issues of religious accommodation; and produces a number of publications which include guides outlining Islamic religious practices for journalists, employers, educators, and health care providers. CAIR-CAN has also produced a concise "Know Your Rights" pocket guide in both English and French. These publications are regularly requested by government departments, local and national media outlets, police services, hospitals, schools, private firms, and various non-profit groups.

CAIR-CAN is a federally incorporated, non-profit organization that is fully funded and sustained through generous private donations. CAIR-CAN does not accept donations from foreign organizations or governments. Its board members include Abdul-Basit Khan, LL.B., Kashif Ahmed, Dr. Jamal Badawi, Selma Djukic, Khalid Elgazzar, LL.B., Dr. Wael Haddara, Khadija Haffajee, Aftab Sabir and Shahina Siddiqui.

PART II: CONCERNS RELATING TO PROPOSED LEGISLATION BILL 94

A. Target and effect of Bill 94 discriminatory

Although not explicitly stated in the text of the Bill, the clear target of the proposed legislation is the minority of Muslim women in Quebec who wear the face-covering veil known as the *niqab*. While Bill 94 does not explicitly name Muslim women, or identify

© Canadian Council on American-Islamic Relations 2010

any religious group, public statements by Government officials,[1] and the reference in the Bill to "gender equality,"[2] both suggest that the proposed legislation was crafted for the singular purpose of limiting access to Government employment and services by Muslim women in *niqab*.

CAIR-CAN submits that although Bill 94 is neutral on its face, its ultimate effect is to prohibit Muslim women who wear the *niqab* from giving or receiving Government services and, in this regard, is discriminatory.

B. Violation of fundamental freedom of religion

Both section 3 of Quebec's *Charter of Human Rights and Freedoms* and section 2(a) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* are impacted by the proposed legislation. Each of these provisions affirms the individual's right to freedom of religion and conscience. Section 10 of Quebec's *Charter of Human Rights and Freedoms* further states that:

> "Every person has a right to full and equal recognition and exercise of his human rights and freedoms, without distinction, exclusion or preference based on race, colour, sex, pregnancy, sexual orientation, civil status, age except as provided by law, religion, political convictions, language, ethnic or national origin, social condition, a handicap or the use of any means to palliate a handicap."

The Supreme Court of Canada has consistently articulated an expansive definition of freedom of religion that emphasizes personal choice, individual autonomy and, above all, freedom. In *R v. Big M Drug Mart Ltd*., the Court asserted that "a truly free society is one that can accommodate a wide variety of beliefs, diversity of tastes and pursuits, customs and codes of conduct" and "Freedom means that…no one is to be forced to act in a way contrary to his beliefs or his conscience."[3]

---

[1] "Quebec will require bare face for service," *CBC News,* March 24, 2010. http://www.cbc.ca/canada/montreal/story/2010/03/24/quebec-reasonable-accommodation-law.html#ixzz0j730QMtN. (Accessed 04-05-10); Kevin Dougherty, " 'We want to see your face,' Yolande James tells Muslim women," *The Montreal Gazette,* March 09, 2010. http://www.montrealgazette.com/life/want+your+face+Yolande+James+tells+Muslim+women/2662233/story.html (Accessed 04-05-10).

[2] *Bill 94: An Act to establish guidelines governing accommodation requests within the Administration and certain institutions*, Section 4.

[3] *R. v. Big M Drug Mart Ltd*., [1985] 1 S.C.R. 295 at p. 94-95.

© Canadian Council on American-Islamic Relations 2010

Freedom of religion protects both obligatory and voluntary religious practices, so long as these practices are based on a sincerely held religious belief. An individual need not establish that his or her practice is mandatory in order for this practice to be protected under human rights and constitutional principles. The Supreme Court of Canada has affirmed that the State has no role in assessing the religious dogma or basis behind an individual's religious practice.[4]

That the *niqab* is worn by a small minority of Muslim women, and is the subject of debate within the Muslim community, is irrelevant to the legal entitlement of these women to wear it and be accommodated in their engagement with Government services and institutions.

C. Imposition on religious practice neither trivial nor insubstantial

Section 2(a) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* prohibits only those burdens or impositions on religious practice that are non-trivial. "The Constitution shelters individuals and groups only to the extent that religious beliefs or conduct might reasonably or actually be threatened."[5]

Women who hold the sincere religious belief that they are required to wear the *niqab* will have this belief and practice threatened or impacted on a day-to-day basis as an effect of the proposed legislation. Bill 94 does not simply make it more costly or burdensome to practice one's religion or manifest one's beliefs, but rather, it forces women to abandon their beliefs in order to access Government services or be employed in the public sector.

The legislation will deprive affected women of their right to attend university, receive publicly funded health care, enroll their children in daycare, and seek employment within the public sector.

This can only be seen as a substantial and actual interference with freedom of religion.

[4] *Syndicat Northcrest v. Amselem*, [2004] 2 S.C.R. 551 at p. 46.
[5] *R. v. Edwards Books and Art Ltd.* [1986] 2 S.C.R. 713 at p. 759.

© Canadian Council on American-Islamic Relations 2010

D. Redefining the limits of accommodation

Accommodation, as explicitly stated in the proposed legislation, involves the "adaptation of a norm or general practice, dictated by the right to equality, in order to grant different treatment to a person who would otherwise be adversely affected by the application of that norm or practice."[6] The principle of the duty to accommodate to the point of undue hardship has been well established.[7]

The duty to accommodate, applied against the standard of undue hardship, must be determined on a case-by-case basis and rulings in such cases are necessarily contextual and fact specific. The flexibility of the "undue hardship" test was affirmed by the Supreme Court of Canada in *Commission scolaire régionale de Chambly v. Bergevin*. The Court noted that the factors in determining undue hardship "are not engraved in stone" and "should be applied with common sense and flexibility."[8]

Section 2(6) of Bill 94 is problematic as it attempts to define the parameters of "undue hardship" in cases involving women who wear the *niqab*, legislating that accommodation must be denied if "reasons of security, communication, or identification warrant it."[9] The Bill therefore limits the scope of individual accommodation to the point of undue hardship for a specific group of individuals. The result of such legislation will be the creation of a two tiered system of accommodation whereby Muslim women who wear the *niqab*, as the group clearly targeted by the legislation, are entitled to one standard of accommodation and undue hardship, and the general population subject to another.

To single out the practice of face-veiling, among the many minority issues that trigger the duty to accommodate, and legislate a general rule that will directly impact how the duty to accommodate is implemented or carried out is clearly discriminatory.

---

[6] *Bill 94*, Section 1.
[7] See *Multani v. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, [2006] 1 S.C.R. 256, 2006 SCC 6; *Hydro-Québec v. Syndicat des employé-e-s de techniques professionnelles et de bureau d'Hydro-Québec, section locale 2000 (SCFP-FTQ),* [2008] 2 S.C.R. 561, 2008 SCC 4; *Canadian Human Rights Act*, 15(2) http://www.canlii.org/en/ca/laws/stat/rsc-1985-c-h-6/latest/rsc-1985-c-h-6.html (Accessed 04-05-10).
[8] *Commission scolaire régionale de Chambly v. Bergevin*, [1994] 2 S.C.R. 525.
[9] *Bill 94*, Section 6.

© Canadian Council on American-Islamic Relations 2010

E. "Security, Identification and Communication" ill-defined objectives

i. Security

In order to justify an imposition on an individual's religious practice, the Government must demonstrate a real and imminent risk to the individual or to the public that would result by allowing the practice. The Bill does not sufficiently explain what type of real and imminent security threat it seeks to counter.

The underlying assumption, that those who wear the *niqab* pose a security threat, suggests one of two things - either that women in *niqab* are prone to criminal behaviour and activity, or that criminals are likely to adopt the *niqab* to carry out their crimes.

There is no verifiable link between the wearing of full-face veils in Quebec and criminal delinquency, nor is there a demonstrable connection between the wearing of the *niqab* and genuine security threats to Government administration and institutions in the province or elsewhere in Canada.

ii. Identification

Muslim women who wear the *niqab* remove it routinely for the legitimate purpose of identification. Where photo identification is a requirement, any individual who cannot be identified or refuses to be identified is already denied service under existing guidelines and provisions, making the enactment of Bill 94 unnecessary and redundant.

There is little evidence to suggest that Muslim women in *niqab* refuse to be identified when required. For example, in March 2010, the RCMP released a statement (CTV News) declaring that women in *niqab* must remove their *niqabs* for mug shots. At the same time they admitted, that to their knowledge, no woman in *niqab* has ever refused to do so, and in fact, could not recall having ever arrested a woman in *niqab*.[10]

[10] The Canadian Press, "Police won't let women wear niqabs in mug shots," *CTV Calgary,* March 31, 2010. http://calgary.ctv.ca/servlet/an/local/CTVNews/20100331/niqab_mugshot_100331/The%202010%20JUNO%20Awards (Accessed 03-05-10).

© Canadian Council on American-Islamic Relations 2010

iii. Communication

The ability to see someone's face is not an essential component of communication. Many of our day-to-day interactions are carried out without visual cues and references. We often communicate without seeing the faces of those we interact with – for example, on the telephone, across the internet, when multi-tasking, when listening to the radio etc.

If visibility were an essential element of communication, then we would have to prohibit, for example, individuals who are legally blind from holding public service positions, including teaching positions.

F. Gender Equality and Neutrality of the State

iv. Gender Inequality

Bill 94 singles out the right to "gender equality" as a consideration against which any accommodation must be balanced or judged. In so doing, the Government has effectively assigned its own value judgment to the practice of *niqab*. The Supreme Court of Canada has cautioned against the State adjudicating the desirability or worth of religious practices. According to the Supreme Court of Canada's decision in *Syndicat Nothcrest v. Amselem*:

> The alternative would undoubtedly result in unwarranted intrusions into the religious affairs of the synagogues, churches, mosques, temples and religious facilities of the nation *with value-judgment indictments of those beliefs that may be unconventional or not mainstream*."[11]

While claiming to uphold the principle of gender equality, the Bill is in fact an affront to women's equality for two reasons. First, it asserts control, which women have long fought to reclaim, over a woman's body in the public space. The Government must demonstrate genuine and imminent harm to justify restricting a woman's freedom of choice in this regard.

Secondly, the Bill effectively silences and dismisses the voices of women directly affected by the proposed legislation. The consistent tendency, intended or unintended, to

[11] *Syndicat Northcrest v. Amselem,* 2004 SCC 47, [2004] 2 S.C.R. 551 at p. 55. Emphasis added.

© Canadian Council on American-Islamic Relations 2010

dismiss the arguments of women who freely choose to wear the niqab is an unacceptable silencing of women's voices. Legislative acts to control a woman's mode of dress and governmentally imposed decisions concerning "what is best" for women are acts of disempowerment, a denial of free choice, and the archaic dismissal of a woman's intellectual capacity to make her own decisions.

The concern has been raised that Muslim women are forced to wear the niqab. Such coercion is unacceptable, but the solution is not to curtail the freedom of women who choose to wear the niqab out of personal conviction.

The Bill identifies specific institutions that facilitate a women's ability to fully integrate and participate in society, namely: education, health care, and child services. Denying women full access to these services will further marginalize and disadvantage this minority group. Rather than furthering integration, the likely effect of Bill 94 will be the increased ghettoization of an already marginalized group.

v. Neutrality of the State

Section 4 of Bill 94 provides that any accommodation must comply with the *Charter of Human Rights and Freedoms*, in particular as it concerns the "principle of religious neutrality of the State whereby the State shows neither favour nor disfavour towards any particular religion or belief."[12] It is our submission that such a principle is irrelevant to the question of whether an individual's religious practice or beliefs can be accommodated to the point of undue hardship. If it were in fact relevant, this would effectively render the accommodation of any religious practice and of all religious minorities both impossible and meaningless. It is our further submission that to allow the religious neutrality of the State to impact the accommodation process is an infringement of s.2(a) of the *Charter of Rights and Freedoms.*

Moreover, the Quebec *Charter of Human Rights and Freedoms* does not qualify the right to full and equal recognition without distinction with the need to uphold the principle of the neutrality of the State. Instead, section 10 provides:

[12] *Bill 94*, Section 4.

© Canadian Council on American-Islamic Relations 2010

> Every person has a right to full and equal recognition and exercise of his human rights and freedoms, without distinction, exclusion or preference based on race, colour, sex, pregnancy, sexual orientation, civil status, age except as provided by law, religion, political convictions, language, ethnic or national origin, social condition, a handicap or the use of any means to palliate a handicap.[13]

Rather than requiring individuals to present themselves in a religiously neutral manner, Quebec's human rights legislation provides that the State cannot discriminate in the provision of Government services based on the religion of the individual requiring the service.

Similarly, the Quebec Human Rights Commission has recently stated that members of the public do not have the right to complain regarding the outward religiosity of the public servant employee serving them. In response to two questions put to it by the Régie de l'Assurance-maladie (RAMQ), the Commission stipulated that members of the public do not have the right to complain about employees who wear a *hijab* (Muslim headscarf) or speak with a foreign accent.[14]

It is CAIR CAN's position that the inclusion of the "religious neutrality of the State" as a factor of relevance to an accommodation renders the accommodation process meaningless for members of religious minorities.

PART III: CONCLUSION

i. CAIR-CAN submits that the proposed legislation, Bill 94, is discriminatory in that it specifically targets a minority of Muslim women and singles out a specific religious practice for *de facto* prohibition.

ii. The Bill, though worded in a religiously neutral fashion, none-the-less effectively infringes on the fundamental religious freedoms of Muslim women who choose to adopt

[13] *Charter of Human Rights and Freedoms*, R.S.Q., chapter C-12, Section 10.
[14] Marian Scott and Kevin Dougherty, "Remove niqab to get medicare card," *The Montreal Gazette,* March 16, 2010. http://www.montrealgazette.com/life/Remove+niqab+medicare+card/2689482/story.html (Accessed 03-05-10).

© Canadian Council on American-Islamic Relations 2010

the *niqab* as a sincerely held religious belief. This infringement would substantially affect the lives of these women on a day-to-day basis.

iii. The legislative effect is the creation of a two-tiered system of accommodation: one for Muslim women who adopt the *niqab* and wish to avail themselves of Government services or to seek public sector employment, and another for the general population.

iv. The problems the Bill seeks to address (i.e. security, identification, communication) are ill-defined and imprecise. In order to limit a woman's constitutional right to wear the *niqab*, the Government must establish that the objective being pursued is sufficiently important to warrant imposing such a limit. There is no evidence to suggest that the objective behind this Bill is pressing and substantial.

v. The inclusion of the "religious neutrality of the State" as a factor of relevance to an accommodation renders the accommodation process meaningless for members of religious minorities.

vi. The causes of gender equality and integration are not served by restricting access to vital services such as education, health care and day care. The ultimate effect of this proposed legislation would be the enforced segregation of Muslim women who wear *niqab* from mainstream society.

© Canadian Council on American-Islamic Relations 2010

CI – 049MA
C.G. – P.L. 94
Balises encadrant les demandes d'accommodement

KUTTY, SYED & MOHAMED
BARRISTERS & SOLICITORS
Practicing in Association

FAISAL KUTTY
NASEER (IRFAN) SYED
AKBAR SAYED MOHAMED
MASOOD Q. CHOWDHRY
PAUL SCOTLAND
AISHA K. CHAUDRY

May 7, 2010

Committee on Institutions
Assemblée nationale du Québec
Hôtel du Parlement
1045, rue des Parlementaires
Québec (Québec) G1A 1A3

Please reply to Faisal Kutty, LL.B.
Direct Line: (416) 289-9666x28
e-mail: faisal@ksmlaw.ca

Dear Sir or Madam:

Re: CAIR-CAN Submission on Bill 94 – An Act to Establish Guidelines Governing Accomodation Requests within the Administration and Certain Institutions.

Please be advised that I am Legal Counsel for the Canadian Muslim Civil Liberties Association (CMCLA). The objectives of the CMCLA are as follows:

1) To advocate for the full and equal participation of Canadian Muslims in the social, educational, legal and political spheres in keeping with the Canadian Charter of Rights and Freedoms

2) To utilize all available educational and legal avenues to ensure the adaptation of all health, social and public services so that they are culturally sensitive and fully accessible to Canadian Muslims

3) To undertake public education, dissemination and publication of information about Islam and Muslims, and to make available resources to those interested in Islam and Muslims

4) To develop, publish and distribute resource materials dealing witH discrimination and cross-cultural education and understanding

5) To present and propagate the Islamic perspective on issues of importance to the Canadian public.

Please treat this letter as the CMCLA endorsement of CAIR-CAN's submission on Bill 94.

Yours very truly,

Kutty, Syed & Mohamed

Faisal Kutty

SCARBOROUGH
80 Corporate Drive
Suite 302
Scarborough, Ont.
M1H 3G5
Tel: 416-289-9666
Fax: 416-289-0339