L'impératif de lutte contre les discriminations replacé au cœur de la consultation publique sur l'immigration et l'intégration au Québec

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse
(Québec)

Robin Medard Inghilterra

Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/revdh/1061>

DOI : 10.4000/revdh.1061

ISSN : 2264-119X

Éditeur

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Référence électronique

Robin Medard Inghilterra, « L'impératif de lutte contre les discriminations replacé au cœur de la consultation publique sur l'immigration et l'intégration au Québec », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 06 février 2015, consulté le 24 janvier 2022. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/1061> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/revdh.1061>

Ce document a été généré automatiquement le 24 janvier 2022.

Tous droits réservés

L'impératif de lutte contre les discriminations replacé au cœur de la consultation publique sur l'immigration et l'intégration au Québec

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse
(Québec)

Robin Medard Inghilterra

- ¹ Le gouvernement québécois s'est récemment engagé dans la conduite d'un long processus qui devrait aboutir, à l'issue d'un an de consultation publique, à une réforme en profondeur de la politique d'immigration et d'intégration au Québec. Le principal outil d'orientation de cette nouvelle politique fut rendu public le 18 décembre 2014 sous la forme d'un Cahier de consultation. Celui-ci exprime la volonté de répondre efficacement à quatre défis de l'immigration, identifiés comme prioritaires : le redressement démographique, la prospérité économique, la pérennité du français et le maintien d'une ouverture à la diversité. Ce projet d'initiative libérale invoque l'inadaptation de la politique d'immigration définie dans l'Énoncé de politique de 1990. Trois préoccupations majeures sont avancées par le *Cahier de consultation* en vue d'explicitier les motivations de la réforme : « apporter des solutions aux obstacles à l'intégration et à la participation des personnes immigrantes et des minorités ethnoculturelles », « faire en sorte que l'immigration corresponde davantage aux choix de société du Québec », et « répondre aux inquiétudes exprimées par une partie de la population à l'égard de l'immigration, lesquelles sont alimentées par une crainte de voir l'identité nationale et les valeurs communes compromises par la diversité ethnoculturelle croissante »¹. À la lecture croisée des deux dernières motivations, il est relativement aisé de comprendre la mobilisation immédiate de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.

- 2 Instituée par la Charte québécoise des droits et libertés en 1976, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) a pour mission de veiller par toute mesure appropriée au respect et à la promotion des principes de la Charte et, depuis 1995, de la Loi sur la protection de la jeunesse². Il s'agit d'une institution indépendante dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale du Québec – à la majorité des 3/5^{ème} – et dont les prérogatives recoupent largement celles de son homologue français : le Défenseur des droits³. Ainsi, elle conduit des enquêtes, enclenchées de sa propre initiative ou lorsqu'une plainte lui est adressée par toute personne s'estimant victime d'une violation des droits relevant de sa compétence. Dans ce dernier cas, après tentative de médiation ou tout autre résolution amiable du litige, la Commission dispose de la faculté de saisir – directement – le Tribunal des droits de la personne devant lequel elle peut, non seulement présenter ses observations, mais également assurer la représentation du requérant. Elle est en outre chargée de veiller à la conformité des lois à la Charte des droits et libertés et dispose à cette fin d'un large pouvoir de recommandation. Jouissant d'une expertise juridique unanimement reconnue⁴ et faisant régulièrement preuve d'un engagement inégalé en matière de lutte pour l'égalité, la CDPDJ se voit par ailleurs confier un rôle d'assistance à l'élaboration ainsi que de suivi et de contrôle de certains programmes d'accès à l'égalité⁵.
- 3 Dans le cas présent, c'est en tant que gardienne des principes de la Charte que la Commission intervient. Alors même que les membres de la CDPDJ avaient été associés à l'élaboration du *Cahier de consultation*, celle-ci, par la publication d'une analyse critique, se désolidarise finalement du projet retenu et en balise les carences. Certes, la prétention à l'édification d'une doctrine officielle de l'interculturalisme⁶ a conduit le gouvernement à considérer l'intégration et la diversité au détriment d'une approche exclusivement fondée sur l'immigration. Néanmoins, cela n'aura pas suffi à satisfaire la Commission qui, dans son plaidoyer pour l'égalité, alterne entre clarification des ambiguïtés et propositions audacieuses.
- 4 Saisissant pleinement l'enjeu de cette réforme, la CDPDJ transcende les approches particularistes de l'immigration, de l'intégration et de la diversité pour recadrer l'ensemble du projet autour de la lutte contre les discriminations. Toutefois, en raison de leur importance particulière, quelques pistes de réflexion avancées dans le *Cahier de consultation*, propres à la gestion de l'immigration, font l'objet de commentaires parfois plus spécifiques. Ainsi, la CDPDJ fait état de ses réserves quant à la dynamisation des régions par le biais d'une éventuelle quantification des immigrants en fonction des bassins géographiques⁷. Dans le même sens, sont également décriées les potentielles dérives discriminatoires des aspirations à l'identification et à la sélection d'une immigration « *reflétant les choix de société* »⁸. Enfin, elle consacre la dernière partie de son *Mémoire* à alerter les pouvoirs publics sur les dangers liés à un recours massif aux travailleurs étrangers temporaires, d'autant plus lorsque cette méthode envisagée comme palliatif viserait à pourvoir des postes faiblement qualifiés⁹. La Commission estime utile de préciser que « *les obligations de l'État et de la société d'accueil devraient être mises au centre de la nouvelle politique en matière d'immigration* » car « *le véritable enjeu [...] réside dans la capacité de la société québécoise à intégrer ces immigrants* »¹⁰.
- 5 Dans cette optique, le *Mémoire* de la Commission s'emploie essentiellement à promouvoir la conception d'une politique globale de lutte contre les discriminations, principal vecteur d'intégration. Rappelant la jurisprudence de la Cour suprême du Canada selon laquelle la « *pire forme d'oppression résulte des mesures discriminatoires ayant*

force de loi »¹¹, elle estime que « pour lutter contre les obstacles systémiques, des interventions systémiques s'imposent »¹². Ces remarques préalables, difficilement révocables, participent concurremment à l'émergence d'une ligne directrice au sein de l'argumentaire : l'identification et l'éradication des discriminations systémiques, parmi lesquelles se trouvent en premier lieu les discriminations en emploi¹³ (1°) et les discriminations institutionnelles (2°).

1°/ – Une intégration conditionnée par la correction des discriminations systémiques en matière d'emploi

- 6 Le constat d'une sous-représentation des personnes immigrées et des minorités visibles n'est ni spécifique à la société québécoise, ni cantonné au secteur privé. Il s'agit en effet d'un phénomène globalisé, transnational et transectoriel que la Commission impute à la présence d'obstacles systémiques. Face à ces difficultés d'intégration, notamment socio-économique, la CDPDJ estime que la principale carence du *Cahier de consultation* réside dans l'omission de la dimension discriminatoire de ces obstacles ainsi que dans la tendance à la déresponsabilisation étatique. Dans la mesure où le projet gouvernemental manifeste son souci de « lever les obstacles » à l'intégration, c'est animée par une grande sollicitude que la Commission administre une piqure de rappel sur la teneur et l'ampleur du phénomène (A) pour finalement user de ses prérogatives de propositions afin de s'engager dans un plaidoyer en faveur de l'élargissement des programmes d'accès à l'égalité (B).

A – Le constat d'obstacles systémiques

- 7 Lors de l'exercice 2013-2014, 26 % des dossiers ouverts par la Commission en matière de discriminations étaient fondés sur l'un des motifs suivants : race, couleur, origine ethnique ou nationale. Parmi ces dossiers, 41,2 % concernaient directement le domaine de l'emploi¹⁴, essentiellement les conditions de travail, l'embauche ou le congédiement (88 % des dossiers). Considérant ces chiffres, la CDPDJ souligne l'aspect réducteur d'une approche fondée exclusivement sur la nationalité et le lieu de naissance et nuance la pertinence des grilles de lecture binaires qui distingueraient uniquement entre étrangers et nationaux ou entre immigrants et « natifs ». Envisagées seules, ces logiques d'analyses demeurent dans l'incapacité de saisir la substance des discriminations et une réponse fondée sur ces considérations ne saurait avoir qu'un impact secondaire. Elle opte ainsi pour une approche croisée qui l'amène à considérer les obstacles systémiques rencontrés, non par les seuls immigrants, mais également par les membres des minorités visibles¹⁵.
- 8 Pour illustrer ces obstacles, la CDPDJ invoque notamment les importantes disparités face à l'emploi. Une enquête conduite en 2011¹⁶ illustre avec *brio* le poids des discriminations intersectionnelles et facilite le constat d'une insertion des membres des minorités visibles largement affectée par le cumul des motifs de discrimination. Ainsi, le taux de chômage moyen de la population québécoise (7,2 %) contraste avec celui des membres des minorités visibles « natifs » (13,2 %) et récemment immigrés (20,6 %) mais plus encore, avec celui des femmes récemment immigrées (22,8 %) et des femmes récemment immigrées d'origine « arabe » (29,9 %). Dans le même sens, une récente enquête de testing menée par la Commission met en exergue la persistance de

pratiques manifestement discriminatoires, fondées sur le patronyme, lors de l'appréciation des candidatures en vue d'une convocation à un entretien d'embauche¹⁷. Ainsi, une fois sur trois (35 %), les candidatures de M. Sanchez, M. Ben Saïd ou M. Traoré seront automatiquement ignorées sur une base discriminatoire. Les nombreuses études¹⁸ axées sur la sous-représentation des membres des « communautés culturelles »¹⁹ achèvent de confirmer une insertion socio-économique fragile et préoccupante.

- 9 Face à ce constat, la Commission déplore l'orientation du *Cahier de consultation*, glissant occasionnellement vers une fatalité complaisante et une certaine déresponsabilisation gouvernementale. Au gré des formulations passives, est notamment observé que « la capacité d'action des personnes immigrées et des minorités ethnoculturelles se heurte à des obstacles systémiques compromettant ainsi les principes fondamentaux, le dynamisme et la prospérité de la société québécoise »²⁰. De même, la Commission reproche au gouvernement une reconnaissance partielle de la dimension systémique des obstacles rencontrés qui, en outre, « tels qu'ils sont présentés, semblent relever principalement des facteurs individuels, propres à l'immigrant, soit ceux liés à son présumé faible capital humain et social »²¹.
- 10 Or, pour la CDPDJ, il convient avant tout de repenser les mécanismes de l'intégration et non de se réfugier dans un procédé maintes fois usité qui conduirait, au bout des paralogismes, à l'irrémissible constat d'une inadéquation de « l'objet » de l'intégration. Au contraire, il convient en priorité d'oser le questionnement de la méthode. L'exemple avancé est la non-reconnaissance des expériences et des acquis obtenus à l'étranger – qui tend à maquiller l'aspect discriminatoire et la hiérarchisation implicite des sources de connaissances et expériences. Ainsi, le refus d'accès opposé aux médecins immigrés à une formation pourtant indispensable à l'obtention du permis d'exercice²² ainsi que les pratiques de recrutements discriminatoires dans certaines facultés de médecine²³ violent manifestement le droit à l'égalité – tel que formulé dans les articles 10, 12 et 17 de la Charte des droits et libertés – et ce, indépendamment de la reconnaissance théorique de l'équivalence des diplômes.
- 11 Délaissant la sphère des faits et des analyses normatives pour entrer dans celle de la prescription, la Commission estime que le gouvernement se trompe manifestement de priorité en omettant de privilégier cette mise en cause de la méthode, où résident précisément les atteintes aux principes fondamentaux, au dynamisme et à la prospérité de la société québécoise. Dans la continuité de son mandat, la Commission entame alors un véritable plaidoyer pour l'édification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation d'une politique globale et structurée de lutte contre les discriminations.

B – Plaidoyer pour un renforcement des programmes d'accès à l'égalité en emploi

- 12 Au premier plan de cette politique globale de lutte contre les discriminations se trouve le chantier considérable des programmes d'accès à l'égalité. Ce chantier fut entamé au Québec dès 1985 par l'insertion des articles 86 à 92 au sein de la Charte des droits et libertés. Le principe est relativement commun au Canada²⁴, il consiste à favoriser les recrutements et l'amélioration des conditions d'emploi des quatre « groupes cibles » généralement définis : femmes, personnes handicapées, Autochtones et minorités visibles²⁵. La traduction majeure consiste à ajuster l'effectif de l'organisme ou de

l'entreprise par des mesures positives ou proactives afin que ledit effectif reflète le taux de représentation des membres des groupes cibles possédant les compétences et expériences recherchées par l'employeur dans le bassin d'emploi de recrutement. Dès leur conception par la juge Abella en 1984²⁶, le soin d'éviter le parallélisme avec l'*affirmative action* a poussé à présenter ces programmes non comme des quotas – ce qu'ils ne sont pas –, mais comme des planifications visant l'accès à l'égalité des groupes discriminés par la fixation d'objectifs et de mesures à atteindre : représentation équitable, mesures d'avancement, de déségrégation professionnelle, identification et élimination des obstacles systémiques, etc.

- 13 Toutefois, l'impact réel de ces programmes demeure fortement à nuancer. Si le Québec se trouve globalement épargné par les mésaventures vécues en Ontario et en Colombie-Britannique²⁷, la situation n'en est pas moins menacée par une complexité due à la multiplication des différents types de programmes (six actuellement²⁸) ainsi que par la quasi-absence de sanction en cas de non-respect²⁹. À ce titre, la CDPDJ, chargée de l'application de la Loi sur l'accès à l'égalité dans les organismes publics a récemment fait état de ces fragilités³⁰. Outre les iniquités salariales mentionnées plus haut, en dépit des programmes, les minorités visibles – qui disposent pourtant d'un niveau d'éducation plus élevé que la moyenne nationale – font face à une ségrégation professionnelle importante (dans la zone urbaine de Montréal, huit professions regroupaient plus de 20 % des actifs³¹ membres des minorités visibles). Dans la perspective de traduire son engagement pour une égalité effective, la Commission formule deux axes principaux de réforme : l'exemplarité des organismes publics et la généralisation du dispositif aux entreprises privées pour qui l'implantation des programmes se fait actuellement sur une base volontaire – hormis certaines entreprises subventionnées ou sous contrat gouvernemental.
- 14 La CDPDJ recommande notamment un élargissement de ses prérogatives afin que lui soit confié le contrôle des programmes d'accès à l'égalité dans la fonction publique. Ces programmes, actuellement sous contrôle gouvernemental (Conseil du Trésor), n'ont manifestement pas atteint les objectifs escomptés dans la mesure où les membres des minorités visibles ne représentaient en 2012 que 2,6 % des hauts dirigeants et 2,2 % des cadres³² de la fonction publique³³. Au-delà de l'assujettissement des programmes de la fonction publique aux mécanismes de reddition de compte et de contrôle de la Commission, celle-ci plaide pour une analyse spécifique de la sous-représentation des minorités visibles. Par cette recommandation, elle estime qu'une considération des « *communautés culturelles* »³⁴ – spécifique aux programmes de la fonction publique – ainsi qu'un taux de recrutement global de 25 % des membres des quatre groupes cibles (femmes, Autochtones, personnes handicapées, « *communautés culturelles* »), ne permet pas de corriger la situation de l'ensemble des groupes.
- 15 Par ailleurs, de manière générale, il apparaît impératif de clarifier, par l'uniformisation, l'ensemble du cadre législatif et réglementaire relatif aux programmes d'accès à l'égalité. Comme le soulignent Marie-Thérèse Chicha et Éric Charest, un facteur majeur de l'ineffectivité réside dans « *la multiplicité des catégories de programme d'accès à l'égalité qui sont en vigueur simultanément. Au fil du temps, les gouvernements successifs ont tenté d'élargir le champ d'application des programmes d'accès à l'égalité, mais au lieu de le faire à l'intérieur d'un cadre unique, ils ont juxtaposé plusieurs catégories de programmes ayant des modalités et des critères d'application souvent différents* »³⁵.

- 16 Malgré l'impact considérable que pourrait avoir la concrétisation de ces recommandations, sans aucun doute, il en est une qui suscitera davantage de débats : celle plaidant pour un élargissement de l'obligation d'implantation de programmes dans le secteur privé. Constatant, au sein du *Cahier de consultation*, une certaine tendance à l'exaltation des bienfaits de la gestion de la diversité par les entreprises, la CDPDJ s'empresse de préciser l'impératif de distinction entre lutte contre les discriminations et promotion de la diversité. Alors que la seconde procède à une valorisation économique des différences, la première vise la réalisation de l'égalité – l'effectivité des articles 10 et 16 de la Charte – et l'élimination des politiques et pratiques discriminatoires³⁶. Cette confusion entre promotion de la diversité et lutte contre les discriminations se trouve d'autant plus instrumentalisée dans le cas où le droit positif et la jurisprudence prohibent la discrimination positive « ethnique »³⁷. Partant, la CDPDJ insiste sur l'insuffisance de la gestion managériale de la diversité et plaide pour l'imposition des programmes d'accès à l'égalité aux entreprises du secteur privé. En l'absence de précision, il importe de souligner les invitations de Marie-Thérèse Chicha et Éric Charest limitant cette proposition aux entreprises de plus de cinquante salariés, tous secteurs confondus et envisageant l'instauration d'un contrôle par un comité d'accès à l'égalité constitué de représentants des employeurs et des salariés³⁸.

*

- 17 Si les recommandations formulées relatives à l'intégration en emploi contrastent nettement avec le cadre juridique français³⁹, le constat d'obstacles systémiques demeure quant à lui sensiblement analogue. Parallèlement, bien que la méthode et le discours – fondés sur la réalisation de l'égalité – puissent paraître audacieux, l'engagement de la Commission contre l'ancrage institutionnel des discriminations relève indubitablement d'un enjeu global auquel la plupart des démocraties occidentales se trouvent d'ores et déjà confrontées.

*

2°/ – L'édification d'une société inclusive et participative limitée par les discriminations institutionnelles

- 18 « Une société inclusive, qui prend acte de sa diversité, doit adapter ses institutions et ses milieux (notamment de travail, de l'éducation, de la santé et des services sociaux) afin que l'ensemble des personnes puisse y accéder, y participer et y contribuer en toute équité »⁴⁰. Ainsi résumé, le choix stratégique du gouvernement s'inscrit en prolongement des politiques multiculturelles canadiennes et de l'interculturalisme québécois⁴¹. La CDPDJ estime néanmoins insatisfaisant le choix de l'équité et réaffirme l'objectif d'égalité réelle⁴². Elle distingue, pour la concrétisation de la lutte contre les discriminations institutionnelles, deux modalités essentielles : d'une part, l'énonciation de normes réellement égalitaires et la transformation des pratiques institutionnelles discriminatoires existantes (A), et

d'autre part, le renforcement de la prévention par l'éducation aux droits et libertés et la réaffirmation des valeurs démocratiques (B).

A – Égalité réelle et institutions : la condition de l'inclusion

- 19 Forte du mandat qui lui est confié par l'article 71 de la Charte des droits et libertés, la Commission invite à la responsabilisation du législateur qui doit s'assurer que les normes adoptées seront dénuées, non pas simplement de dispositions discriminatoires, mais bien d'effets discriminatoires. Le focus fut posé sur l'application égalitaire de la loi dès 1989 par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Andrews*. Ainsi, « *tout en reconnaissant qu'il y aura toujours une variété infinie de caractéristiques personnelles, d'aptitudes, de droits et de mérites chez ceux qui sont assujettis à une loi, il faut atteindre le plus possible l'égalité de bénéfice et de protection et éviter d'imposer plus de restrictions, de sanctions ou de fardeaux à l'un qu'à l'autre. En d'autres termes, selon cet idéal qui est certes impossible à atteindre, une loi destinée à s'appliquer à tous ne devrait pas, en raison de différences personnelles non pertinentes, avoir un effet plus contraignant ou moins favorable sur l'un que sur l'autre* »⁴³.
- 20 Loin de ne constituer qu'une affirmation *in abstracto*, ce rappel de la Commission s'inscrit dans un contexte juridique ayant récemment conduit à une tentative de réhabilitation de l'égalité formelle dont les effets s'avéraient être discriminatoires. En effet, le récent Projet de loi n° 60 – Charte affirmant les valeurs de laïcité et de neutralité religieuse de l'État ainsi que l'égalité entre les femmes et les hommes et encadrant les demandes d'accommodements raisonnables –, opérait un rapprochement avec l'application actuelle du principe de laïcité en France⁴⁴. Il fut largement fustigé en décembre 2013 par la Commission dans un Mémoire adressé à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale⁴⁵. L'occasion de souligner la jurisprudence de la Cour suprême canadienne : « *La neutralité religieuse de l'État et de ses institutions [...] assure la vie et la croissance d'un espace public ouvert à tous, peu importe les croyances, le scepticisme ou l'incrédulité de chacun* »⁴⁶. C'est entre autres pour se prémunir de ces déviances que la CDPDJ recadre la consultation publique en insistant sur la réalisation de l'égalité.
- 21 Poursuivant, elle déplore que les institutions publiques ne soient pas considérées – dans le *Cahier de consultation* – parmi les secteurs d'implantation des discriminations systémiques. Elle s'inquiète du risque de minimisation des responsabilités gouvernementales en matière de correction des normes et pratiques institutionnelles discriminatoires, et plaide à ce titre pour une exemplarité absolue de l'État provincial. Or, les normes institutionnelles « *ne sont jamais neutres puisqu'elles tendent à épouser les discours, les sous-cultures et les intérêts des groupes politiquement et historiquement dominants* »⁴⁷. La solution préconisée en vue du développement de la dimension inclusive des institutions se trouve par conséquent axée autour de la notion d'accessibilité. Indépendamment de l'évaluation de la justice du procédé, d'un point de vue instrumental, la CDPDJ plaide pour une révision des normes et pratiques discriminatoires, révision qui conditionnerait l'acceptabilité des institutions, l'accessibilité des services, et *in fine*, l'intégration et la pleine participation des immigrants à la société québécoise.
- 22 La traduction sans nul doute la plus caractéristique de cette approche réside dans notion d'accommodement raisonnable⁴⁸ : obligation juridique conçues comme un prolongement naturel du principe d'égalité constituant « *une mesure d'intégration qui*

cherche à contrecarrer les effets discriminatoires d'une norme ou d'une pratique »⁴⁹. La Commission incite par conséquent les institutions à poursuivre leurs efforts en matière d'accommodements. À terme, le développement de ces pratiques permettrait une institutionnalisation de l'expertise, de la compréhension des accommodements ainsi que la maîtrise de la théorie de la « *contrainte excessive* »⁵⁰. Il importe à ce titre de promouvoir une large implantation des personnes référentes au sein des entreprises en matière de lutte contre les discriminations et de conseils relatifs à l'instauration d'accommodements raisonnables. Une extension des expertises serait en outre favorable à la prévention, à la formation continue et à une application cohérente du principe d'égalité.

B – Réaffirmer les valeurs démocratiques face au climat d'exaltation et de politisation des valeurs personnelles

- 23 La tendance à la politisation des valeurs témoigne une fois de plus de la perméabilité des frontières face aux phénomènes sociaux et aux débats politico-juridiques. À l'heure où les sociétés « *en grande tension* » manifestent leur goût pour la réaffirmation – parfois incantatoire – de « *valeurs communes* »⁵¹, la Commission des droits de la personne alerte sur les dangers d'un paradigme inversé qui, entre fatalisme et complaisance, emprunterait le sentier menant à la reconnaissance d'une certaine incompatibilité des cultures. Trois ans après le débat français relatif à l'identité nationale, le Québec se déchirait sur sa « *Charte des valeurs* » jusqu'à ce que celle-ci soit définitivement enterrée à la suite du changement de majorité.
- 24 Toutefois, l'expérience n'aura pas été dénuée d'enseignements, hormis peut-être pour les libéraux qui, dans leur *Cahier de consultation*, omettent malencontreusement de définir les « *valeurs communes de la société québécoise* ». Aiguillés par les récents assauts du projet péquiste (Parti québécois), les sens allergènes de la Commission ne s'y trompent pas : il s'agit là du principal danger de ce projet. Inévitablement, une absence de précision risque de susciter la confusion entre les valeurs démocratiques et les valeurs personnelles du groupe majoritaire. La Commission voit en ce silence une faille considérable qui « *pourrait créer des attentes déraisonnables à l'égard du processus d'intégration des immigrants. Cela pourrait également entretenir certaines aspirations envers un modèle assimilationniste, refusant et niant les différences* »⁵².
- 25 Pour ces raisons, la CDPDJ estime indispensable de substituer la notion de « *valeurs communes de la société québécoise* » celle de « *valeurs démocratiques* » conformément aux termes de l'article 9.1 de la Charte des droits et libertés⁵³. Cette précision conditionne en effet le changement total de perspective, de l'exclusion culturelle à l'inclusion démocratique. La présente recommandation possède également le mérite de la continuité dans la mesure où l'ancienne politique générale d'immigration – en date de 1990 – distinguait « *ces « valeurs démocratiques fondamentales » des « valeurs personnelles » que tout un chacun peut choisir librement d'épouser dans le cadre d'une société pluraliste, au même titre que leur style de vie, leurs opinions [...] et leurs appartenances à des groupes d'intérêts particuliers* »⁵⁴. La réaffirmation de ces valeurs apparaît d'autant plus nécessaire au vu de ce qui est décrit comme une forme de « *racisme contemporain* » diffusant un postulat plus « *subtil, indirect et insidieux* », selon lequel « *certaines cultures seraient non assimilables à la culture nationale* »⁵⁵⁵⁶. Dès lors, la Commission avance deux

impératifs : la nécessité de contextualiser la lutte contre les discriminations et de favoriser l'émergence d'une culture des droits et libertés.

- 26 Sur le premier point, il ne s'agit pas tant d'un devoir mémoriel que de concevoir la contextualisation et l'histoire comme des apports déterminants en vue de la compréhension – et l'éradication – de l'implantation systémique et institutionnelle du racisme et des discriminations. Au soutien de cet argumentaire, la Commission rappelle les traitements passés infligés par le Canada aux Chinois, aux Japonais et aux Juifs, mais plus encore, aux Autochtones dont la situation actuelle demeure des plus préoccupantes⁵⁷.
- 27 Sur le second point, la CDPDJ appelle de ses vœux une réforme d'ampleur visant non seulement le système éducatif mais également le système de formation professionnelle. S'appuyant sur le Programme mondial en faveur de l'éducation aux droits de l'homme adopté par l'ONU le 25 juin 1993, elle réitère sa recommandation visant à inclure des enseignements spécifiques relatifs aux droits et libertés dans la Loi sur l'instruction publique avec comme préalable indispensable la formation des enseignants. Par ailleurs, des approches transdisciplinaires sont préconisées pour les cursus universitaires ainsi qu'au niveau collégial (lycée). Si elle relève avec satisfaction la volonté des libéraux de promouvoir une « *formation interculturelle et antiraciste* », elle n'en constate pas moins une absence problématique de sensibilisation des hauts fonctionnaires et des cadres dirigeants.
- 28 La Commission insiste par conséquent sur le besoin de cibler en priorité les personnes en situation d'autorité (gestionnaire, hauts-fonctionnaires, policiers, procureurs, gardiens de prisons, par exemple sur le profilage racial⁵⁸) puis, dans la mesure du possible, l'ensemble des agents de l'État dans la perspective déjà évoquée d'exemplarité des institutions publiques. Là encore, en matière de ressources humaines, il conviendrait de privilégier les formations axées sur l'égalité et la lutte contre les discriminations au détriment des enseignements de promotion managériale de la diversité. À ce titre, trois propositions majeures sont avancées : une formation continue, une évaluation ponctuelle et une évaluation à l'embauche des connaissances des droits et libertés de la Charte ainsi que de leurs mécanismes de mise en œuvre.

*

* *

- 29 À l'issue d'un raisonnement alliant courtoisie diplomatique et fermeté de l'engagement, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse dévoile les enjeux sous-jacents de la réforme amorcée et formule à ce titre vingt-trois recommandations indispensables à la conformité du projet libéral à la Charte des droits et libertés. Sur fond de volontarisme, elle use des outils fournis par la Charte pour esquisser les contours de cette œuvre majeure qui lui reste à impulser : la globalisation de la lutte contre les discriminations. Bénéficiant d'une expérience quadragénaire, d'une expertise juridique affirmée et d'une indépendance manifeste, la CDPDJ possède sans nul doute les armes de la lutte sur le plan national. Quant à l'élargissement de la démarche – dans toute sa teneur – au niveau international, cela sera pour partie fonction de la capacité de la Commission à faire faire entendre sa voix au sein du

dialogue international des institutions extrajuridictionnelles de protection des droits de l'homme.

*

- 30 **Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse**, Mémoire à la Commission de relations avec les citoyens sur le document intitulé « Vers une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion – Cahier de consultation », 28 janvier 2015 – Résumé

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

NOTES

1. Gouvernement du Québec, Vers une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion. Document de synthèse, décembre 2014, p. 3.
2. Articles 57 à 85 (Partie II).
3. Sur la coopération entre les deux institutions, voir Défenseur des droits, Rapport annuel 2011, p. 141.
4. Sur la continuité de l'action, voir entre autres CDPDJ, Après 25 ans, la Charte québécoise des droits et libertés. Bilan et recommandations, 2003.
5. Voir *infra* au point 1^{er} – B, « Plaidoyer pour un élargissement des programmes d'accès à l'égalité » et articles 86 à 92 de la Charte (Partie III).
6. Pour une approche théorique, voir Gérard Bouchard, *L'interculturalisme : un point de vue québécois*, Boréal, 2012.
7. En dépit des réserves de la Commission, le philosophe Charles Taylor s'est récemment déclaré favorable à une forme de « contrat d'établissement » d'une durée de cinq ans en vue de l'occupation d'un emploi déterminé et en échange d'une admission facilitée. Voir Radio Canada, « Québec devrait inciter les immigrants à s'installer en région, selon Charles Taylor », 1^{er} février 2015.
8. CDPDJ, Mémoire à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale sur le document intitulé « Vers une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion – Cahier de consultation », Cat. 2. 120-7. 30, p. 43-47.
9. *Id.*, p. 47-48.
10. CDPDJ, Mémoire à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale. Résumé, Cat. 2. 120-7. 30.1, 2014.
11. Cour suprême du Canada, *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989].
12. CDPDJ, Mémoire à la Commission des relations avec les citoyens, *Op. cit.*, p. 19.
13. La discrimination systémique en emploi est « une situation d'inégalité cumulative et dynamique résultant de l'interaction, sur le marché du travail, de pratiques, de décisions ou de comportements,

individuels ou institutionnels, ayant des effets préjudiciables, voulus ou non, sur les membres de groupes visés par l'article 10 de la Charte », voir Chicha-Pontbriand, *Discriminations systémiques. Fondement et méthodologie des programmes d'accès à l'égalité en emploi*, Montréal, Yvon Blais, 1989, p. 85.

14. L'adéquation avec l'activité des délégués du Défenseur des droits est ici parfaite, voir Défenseur des droits, Bilan annuel d'activité 2014, 2015, p. 19.

15. Le terme équivalent utilisé depuis 2006 par la CDPDJ est celui de « *minorités racisées* » explicitant davantage le « *processus [dénoncé] de catégorisation externe opéré par le groupe majoritaire* ». Voir CDPDJ, Mémoire à la Commission des relations avec les citoyens, *Op. cit.*, 2006, p. 1.

16. Statistique Canada, Enquête nationale auprès des ménages, n° 99-012-X2011038, 2011.

17. CDPDJ (Paul Eid), Mesurer la discrimination à l'embauche subie par les minorités racisées : résultat d'un testing mené dans le grand Montréal, 2012.

18. Voir essentiellement Marie-Thérèse Chicha et Éric Charest, Le Québec et les programmes d'accès à l'égalité : un rendez-vous manqué ?, 2013.

19. Regroupant les minorités visibles et les minorités ethniques (personnes dont la langue maternelle n'est ni le français ni l'anglais et qui « *n'appartiennent* » ni aux minorités visibles ni aux Autochtones).

20. Ministère de l'Immigration, de la diversité et de l'inclusion, Cahier de consultation, p. 17.

21. CDPDJ, Mémoire à la Commission des relations avec les citoyens, *Op. cit.*, p. 12.

22. *Id.*, p. 17-18.

23. CDPDJ, Résolution COM-559-5.1.1, 10 septembre 2010

24. Pour une approche générale, voir « Les mesures positives en faveur de l'égalité » in Alexandre Morin, *Le droit à l'égalité au Canada*, Montréal, Lexis Nexis, 2008.

25. Loi sur l'équité en matière d'emploi, voir Définition, 3., « *groupes désignés* ».

26. Voir Rosalie Silberman Abella, *Equality in Employment : A Royal Commission Report*, 1984.

27. Où les programmes d'accès à l'égalité subirent un contrecoup libéral (« *neo-liberal backlash* ») dans les années 1990 (Ontario) et 2000 (Colombie-Britannique). Voir sur ce point les articles de Abigail B. Bakan et Audrey Kobayashi "Affirmative action and Employment Equity : Policy, Ideology, and Backlash in Canadian Context" , *Studies in Political Economy*, n° 79, 2007, p. 145-166, "Ontario : Lessons of the Rise and Fall of Employment Equity Legislation from the Perspective of Rights Advocacy", Canadian Race Relations Foundation, 2003, ou encore "Backlash Against Employment Equity : The British Columbia Experience", *Atlantis*, vol. 29.1, 2004, p. 61-70.

28. Programmes recommandés par la CDPDJ ou ordonnés par le Tribunal des droits de la personne suite au constat de discriminations systémiques, programmes de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics*, programmes de la fonction publique, programmes de l'obligation contractuelle, programmes volontaires, programmes de l'industrie et de la construction.

29. Là encore, voir Marie-Thérèse Chicha et Éric Charest, *Op. Cit.*

30. CDPDJ, L'accès à l'égalité en emploi, Rapport triennal 2010-2013, Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics, 2014.

31. Statistique Canada, Recensement de 2006, 97-564-XCB2006009.

32. Secrétariat du Conseil du Trésor, L'effectif de la fonction publique 2011-2012, 2013.

33. Pour une analyse de la sous-représentation des minorités visibles dans le secteur politique en France, voir Éric Keslassy, « Quelles places pour les minorités visibles ? Retour sur les élections régionales de mars 2010 », Institut Montaigne, septembre 2010, « 2 % de députés issus des minorités visibles : bien, mais peut mieux faire ! », Le Nouvel Observateur, 2012 ou encore Ahmed Hamila, Les minorités (in)-visibles au sein de la sphère politique française, Université de Montréal, 2013.

34. *Supra* 19.

35. Marie-Thérèse Chicha et Éric Charest, *Op. Cit.*, p. 7-8.

36. Voir *Raisons Politiques*, n° 35, 2009/03, « Usage de la diversité » et notamment les articles de Laure Bereni « Faire de la diversité une richesse pour l'entreprise. La transformation d'une contrainte juridique en catégorie managériale », p. 87-105, et de Daniel Sabbagh « L'itinéraire contemporain de la « diversité » aux États-Unis : de l'instrumentalisation à l'institutionnalisation ? », p. 31-47.
37. Qu'il s'agisse de la France ou des États-Unis, voir Supreme Court, Regents of the University of California, v. Bakke, 438, U.S., 265 (1978).
38. Marie-Thérèse Chicha et Éric Charest, *Op. Cit.*, p. 97-100.
39. Article 8 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, article 1 de la Constitution, décision 2007-557 DC du Conseil constitutionnel (27 novembre 2007), etc.
40. Ministère de l'Immigration, de la diversité et de l'inclusion, Cahier de consultation, *Op. cit.*, p. 28.
41. Voir Loi sur le multiculturalisme canadien de 1988.
42. Sur la distinction opérée entre équité et égalité réelle, voir Mémoire à la Commission de relations avec les citoyens, *Op. cit.*, p. 22-23.
43. Andrews v. Law Society of British Columbia, [1989].
44. Voir à ce titre Jean Baubérot, « Le Québec serait fou d'imiter un pseudo-modèle français », in Marie McAndrew, Michelle Millot, Jean-Sebastien Imbeault et Paul Eid (dir.), *L'accommodement raisonnable et la diversité religieuse à l'école publique. Normes et pratiques.*, Montréal, Fides, 2008, p. 159-176.
45. CDPDJ, Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, *Projet de loi n° 60*, (Cat.2.113-2.13) décembre 2013.
46. R. v. N.S., 2012 CSC 72, [2012] 3 R.C.S. 726, § 73. Voir également Congrégation des Témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine (Village), [2004], 2 R.C.S., 650, § 76.
47. CDPDJ, Document de réflexion, la Charte et la prise en compte de la religion dans l'espace public, 2008.
48. Sur la définition, l'élaboration, et l'application des accommodements raisonnables, voir Canadian Parliament (Barnett, L., Nicol, J. and Walker, J.), *An Examination of the Duty to Accommodate in the Canadian Human Rights Context*, Library of Parliament, 2012 et Jézéquel, M., *Les accommodements raisonnables : quoi, comment, jusqu'où ? Des outils pour tous*, Cowansville, Yvon Blais, 2007, notamment l'introduction de Pierre Bosset, « Les fondements juridiques et l'évolution de l'obligation d'accommodement raisonnable ».
49. CDPDJ, Mémoire à la Commission des relations avec les citoyens, *Op. cit.*, p. 29.
50. *Supra* 48.
51. Voir Janie Pélabay, « Gouvernance de la diversité et valeurs communes : une analyse à partir du rapport Bouchard-Taylor », 12^{ème} congrès Inégalités et démocratie, AFSP, 2013.
52. *Id.*, p. 7.
53. Pour une énumération des valeurs démocratiques, voir R. c. Oakes, [1986] 1 R.C.S. 103, § 64 et Ford c. Québec (Procureur général), [1988] 2 R.C.S. 712.
54. CDPDJ, Mémoire à la Commission des relations avec les citoyens, *Op. cit.*, p. 8.
55. *Id.*, p. 3.
56. Voir ADL du 18 avril 2014 et CNCDH, Rapport racisme, antisémitisme et xénophobie 2013 : banalisation de la parole raciste et poursuite de la montée de l'intolérance, 2014.
57. Voir notamment Commission canadienne des droits de la personne, Rapport sur les droits à l'égalité des Autochtones, 2013.
58. CDPDJ (Paul Eid, Johanne Magloire et Michèle Turenne), Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés, Rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences. 2011.

RÉSUMÉS

Le 18 décembre 2014, un processus de consultation publique qui vise à réformer en profondeur la politique générale d'immigration, d'intégration et de diversité au niveau provincial a été officiellement lancé au Québec. À cet effet, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, gardienne de la conformité des lois à la Charte des droits et libertés, a publié le 28 janvier 2015 un mémoire détaillé dans lequel elle fait état de ses réserves concernant certaines orientations définies par le gouvernement libéral. Non contente d'une évaluation critique ou rectificatrice des pistes envisagées, la Commission use sans complexe de son pouvoir de proposition pour formuler vingt-trois recommandations et, in fine, redéfinir les priorités de la consultation initiée. Ainsi, un an après sa prise de position mémorable contre le Projet de loi n° 60, elle réaffirme son leadership en matière de protection des droits de l'homme et recadre audacieusement le projet de consultation nationale autour de la lutte contre les discriminations.

AUTEUR

ROBIN MEDARD INGHILTERRA

Doctorant en droit public (CREDOF – Université Paris Nanterre), doctorant associé au CERIUM (Université de Montréal), allocataire MENESR/Institut des Amériques