

**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***

Document adopté à la 612^e séance de la Commission,
tenue le 23 janvier 2015, par sa résolution COM-612-5.1.1



Claude Boies, avocat
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

Jean-Sébastien Imbeault, chercheur

Amina Triki-Yamani, chercheure

Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Collaboration à la recherche :

M^{re} Karina Montminy, conseillère juridique

Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Traitement de texte :

Ramon Avila

Chantal Légaré

Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1 COMMENTAIRES GÉNÉRAUX	2
1.1 Rappeler le contexte sociohistorique du racisme	3
1.2 Réaffirmer les obligations de l'État et de la société d'accueil en matière d'intégration	6
1.3 Mieux définir le caractère démocratique des valeurs à affirmer	7
1.4 Lutter contre la discrimination dans tous les secteurs de la société.....	8
2 LE TRAVAIL COMME PRINCIPAL LEVIER D'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS	9
2.1 L'intégration socioéconomique des membres des minorités racisées : quelques constats	10
2.2 La discrimination systémique à l'égard des membres de minorités racisées : les constats de la Commission	15
2.2.1 L'action de la Commission en matière d'accès à l'égalité en emploi	15
2.2.2 Une hausse des plaintes pour discrimination fondée sur les motifs race, couleur, origine ethnique ou nationale dans le secteur du travail	16
2.2.3 La non-reconnaissance de la formation et des acquis professionnels obtenus à l'étranger	17
2.2.4 La discrimination à l'embauche	18
2.2.5 Pour une valorisation de l'accès à l'égalité en emploi dans le secteur privé	19
3 INSTITUTIONS INCLUSIVES.....	22
3.1 L'inclusion par la formulation et l'application des lois dans un objectif d'égalité réelle	24
3.2 L'inclusion par la transformation des normes et pratiques des institutions publiques dans un objectif d'égalité réelle	27
4 L'ÉDUCATION AUX DROITS ET LIBERTÉS	31
4.1 Promouvoir l'éducation aux droits et libertés dans l'offre de formation destinée au personnel des institutions publiques	34
4.2 L'éducation aux droits et libertés dans les programmes d'enseignement	36
4.2.1 Le secteur de l'enseignement primaire et secondaire.....	36
4.2.2 Le secteur de l'enseignement collégial et universitaire	39
4.3 Sensibiliser la population en général à l'importance de respecter tous les droits et libertés	40
5 LA SÉLECTION DES IMMIGRANTS ET LE RECOURS AUX TRAVAILLEURS ÉTRANGERS TEMPORAIRES.....	43
5.1 La quantification de l'immigration par bassin géographique.....	43
5.2 Les travailleurs étrangers temporaires peu spécialisés.....	47
CONCLUSION	49

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse¹ a pour mission d'assurer le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*². Elle assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*³. Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*⁴.

La Commission est appelée à apporter sa contribution dans la consultation entourant le document intitulé *Vers une nouvelle politique en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion – Cahier de consultation*⁵ qui a été rendu public le 18 décembre 2014. Dans ce mémoire, la Commission soumet un certain nombre de commentaires afin de s'assurer que le contenu de la nouvelle politique soit conforme aux principes énoncés dans la Charte.

Le Cahier de consultation présente « la vision, les principes directeurs et les choix stratégiques qui, une fois adoptés, baliseront les interventions du Québec au cours des prochaines années autour des questions d'immigration, de diversité et d'inclusion »⁶. Ces éléments guideront par la suite le gouvernement lors de la prochaine « planification pluriannuelle de l'immigration » et de la « révision en profondeur de la Loi sur l'immigration au Québec »⁷.

Au cours de l'automne 2014, la Commission, au même titre que divers organismes gouvernementaux, a eu l'occasion de soumettre à l'attention du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion⁸ certains commentaires généraux à propos de versions antérieures du Cahier de consultation. De même, des membres de son personnel ont eu l'occasion de prendre

¹ Ci-après « Commission ».

² *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12, art. 57, (ci-après « Charte »).

³ *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1, (ci-après « LPJ »).

⁴ *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, RLRQ, c. A-2.01.

⁵ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, *Vers une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion – Cahier de consultation*, 2014, (ci-après « Cahier de consultation »).

⁶ *Id.*, p. 3.

⁷ *Id.*

⁸ Ci-après, le « MIDI ».

part à divers ateliers organisés par le MIDI en vue d'apporter des remarques et observations en lien avec les responsabilités qu'elle assume au sujet des propositions qui étaient soumises. Tout au long de ce processus, la Commission a assuré le ministère qu'elle suivrait de près les travaux entourant l'adoption et la mise en œuvre de la nouvelle politique en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion⁹ et qu'elle participerait à la consultation publique annoncée à ce sujet.

Le présent mémoire s'organise autour de cinq axes de réflexion qui préoccupent particulièrement la Commission. La première partie propose des commentaires généraux. Ensuite, la deuxième partie porte sur l'accès en emploi des membres des minorités racisées, immigrants et natifs, le travail étant le principal levier de l'intégration sociale. Dans la troisième partie, la Commission se penche sur les moyens concrets de rendre les institutions publiques inclusives. Elle souligne, dans la quatrième partie, l'importance de l'éducation aux droits et libertés dans divers secteurs de la société. Enfin, la cinquième partie porte sur la sélection des immigrants de la sous-catégorie « travailleurs qualifiés » et sur la situation des travailleurs étrangers temporaires.

1 COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

Tout d'abord, la Commission accueille favorablement l'adoption prochaine de la nouvelle politique, bien que le Cahier de consultation donne à voir certaines ambiguïtés quant à l'objet et la portée de celle-ci. En effet, la Commission constate que le Cahier de consultation ne porte pas uniquement sur l'immigration, mais englobe également des préoccupations relatives à l'inclusion et à la diversité. Ainsi, les problématiques qui y sont soulevées touchent non seulement les immigrants, mais plus largement les membres des « communautés ethnoculturelles » ainsi que les personnes appartenant aux minorités racisées nées ici. À ce sujet, le Cahier de consultation exclut d'emblée les Autochtones, même si le gouvernement les invite à participer à la consultation. La Commission tient à souligner que les Autochtones sont également victimes de discrimination et de racisme dans plusieurs secteurs de la vie sociale tels que le travail et le logement. Ils devraient obtenir de la part du gouvernement une attention particulière à cet égard.

⁹ Ci-après « nouvelle politique ». L'intitulé sera repris dans son entièreté dans le texte lorsque nécessaire.

Par ailleurs, la Commission émet des réserves sur la manière dont est abordée la discrimination subie par les membres des minorités racisées¹⁰ dans le Cahier de consultation. Dans son mémoire de 2006 sur le document de consultation *Vers une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination*¹¹, elle se prononçait sur l'importance de replacer la problématique québécoise du racisme et de la discrimination dans son contexte sociohistorique et d'appréhender ces deux phénomènes dans une perspective systémique. La Commission souhaite réitérer ces deux recommandations au moment où le gouvernement envisage d'adopter la nouvelle politique.

1.1 Rappel le contexte sociohistorique du racisme

De l'avis de la Commission, le Cahier de consultation, bien que posant la problématique du racisme et de la discrimination dans certains domaines, omet de rappeler les origines du racisme tel qu'il existe de nos jours dans les sociétés pourtant dites égalitaires. Alors que le racisme présuppose l'infériorité des « races non blanches »¹², le racisme contemporain se traduit parfois par des formes plus subtiles, indirectes et parfois insidieuses de discrimination fondées sur le postulat selon lequel certaines cultures seraient non assimilables à la culture dominante du groupe national ou majoritaire. Or, le racisme repose sur une construction sociale ayant des effets discriminatoires interdits en vertu de l'article 10 de la Charte. En ce sens, depuis 2006, la Commission met de l'avant la notion de personnes ou de groupes racisés :

« La notion de groupe racisé fait ressortir le caractère socialement construit de l'idée de "race", dont on sait maintenant qu'elle ne repose sur aucun fondement scientifique crédible. Le participe passé "racisé" renvoie au fait que les prétendues "races" résultent d'un processus de catégorisation externe opérée par le groupe majoritaire. »¹³

La Commission souscrit à l'idée du Cahier de consultation selon laquelle le Québec est pluraliste, libre et démocratique. Il est en effet pluraliste et riche de sa diversité ethnique, culturelle et religieuse qui s'est édifiée au fil des quatre derniers siècles : d'abord constitué de

¹⁰ Dans ce mémoire, les expressions « minorité racisée » et « minorité visible » sont utilisées de manière interchangeable.

¹¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le document de consultation « Vers une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination »*, (Cat. 2.120-1.28), 2006, p. 2.

¹² Daniel DUCHARME et Paul EID, « La notion de race dans les sciences et l'imaginaire raciste : la rupture est-elle consommée? » Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2005, p. 3.

¹³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 11, p. 1.

deux colonies de peuplement, formées de Français et plus tard d'Anglo-Britanniques qui se sont établies sur un territoire peuplé par les Autochtones; ensuite, différentes vagues d'immigration qui ont contribué au développement économique de la société québécoise et qui ont modifié, sur plus de deux siècles et demi, sa composition sociodémographique.

La première partie du Cahier de consultation débute par un retour succinct sur l'histoire de l'immigration au Québec¹⁴ en faisant brièvement allusion aux « conflits » entre les colons français et les Autochtones ainsi qu'aux « injustices » que ces derniers subissent. L'esclavage des Noirs en Nouvelle-France est évoqué, mais à aucun moment il n'est fait état de celui des Autochtones. L'énumération des diverses vagues d'immigration sert ensuite à décrire comment le Québec est devenu une société pluraliste.

La première section de cette partie étant réservée à l'affirmation du *caractère pluraliste, libre et démocratique*¹⁵ de la société québécoise, il est d'autant plus important de mentionner comment notre société s'est édifiée et d'assumer son passé colonial et esclavagiste, un pan de l'histoire trop longtemps et souvent occulté.

Le racisme fait partie de l'histoire du Québec et du Canada. En plus de l'esclavage des Noirs et des Autochtones qui a eu cours en Nouvelle-France, au Canada, des dispositions législatives discriminatoires fondées sur la race, l'origine ethnique ou nationale, la religion et la langue étaient en vigueur jusqu'en 1967 à l'endroit des immigrants¹⁶. À titre d'exemple, les personnes d'origine juive, chinoise et japonaise ont été victimes d'un racisme institutionnalisé jusqu'à la seconde moitié du 20^e siècle.

Précisons que les premiers Juifs arrivés pendant la conquête britannique comme sujets de la Reine ont dû attendre près d'un siècle pour se voir reconnaître leurs droits civils et religieux. Lors des deux grandes vagues successives de l'immigration des Juifs ashkénazes à la fin du 19^e siècle et au début du 20^e, les enfants de confession juive ont été scolarisés dans des écoles ségréguées au sein même du système éducatif protestant anglophone. Les Chinois ont dû

¹⁴ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, préc., note 5, p. 7–8.

¹⁵ *Id.*, p. 7–14.

¹⁶ Voir : Marquise LEPAGE, *Le Rouge et le Noir au service du Blanc*, documentaire, 2003 et Marcel TRUDEL, *Deux siècles d'esclavage au Québec*, Montréal, Hurtubise HMH, 2004; Constance BACKHOUSE, *Colour-Coded: A Legal History of Racism in Canada, 1900-1950*, Toronto, University of Toronto Press, 1999; Frank MACKAY, *L'esclavage et les Noirs à Montréal - 1760-1840*, Montréal, Hurtubise, 2013.

payer des taxes d'entrée à la promulgation du *Chinese Immigration Act* de 1885 et ont été interdits de séjour au Canada dès l'entrée en vigueur du *Chinese Immigration Act* (ou *Chinese Exclusion Act*) de 1923. Quant aux Canadiens d'origine japonaise, ils ont connu des conditions de vie et de travail avilissantes dans les camps d'internement durant la Seconde Guerre mondiale.

Les Autochtones n'ont pas échappé aux effets discriminatoires et racistes du dispositif législatif au Canada. Jusqu'en 1985, la *Loi sur les Indiens* prévoyait que l'émancipation était la voie privilégiée pour ne plus être légalement un Indien et, pour acquérir tous les attributs de la citoyenneté¹⁷. Cette même loi prévoyait que toute femme indienne mariant un non-Indien perdait automatiquement son statut, ce qui l'obligeait à quitter sa communauté et l'empêchait de participer à la vie politique¹⁸. Partout au Canada, y compris au Québec, pendant plus de cent ans jusqu'en 1996, par l'application du régime des pensionnats indiens¹⁹, on a préconisé l'évangélisation et l'assimilation progressive des jeunes autochtones. Cette politique a fait en sorte que plusieurs générations d'enfants ont été enlevés de force à leurs familles pour être assimilés dans des pensionnats et autres écoles, sans compter les sévices personnels que nombre d'entre eux y ont subis. Précisons également que le droit de vote n'a été reconnu aux Autochtones qu'en 1960 par le gouvernement fédéral et en 1969 par le gouvernement québécois²⁰. Aujourd'hui, les Autochtones sont toujours placés sous la tutelle du gouvernement fédéral en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

Ce rappel historique est incontournable dans le contexte d'élaboration de la nouvelle politique, et ce, pour deux raisons : la première pour parvenir à comprendre comment la discrimination s'est institutionnalisée et systématisée à travers des normes, politiques et pratiques héritées du passé; la seconde, afin de corriger ces normes, politiques et pratiques discriminatoires qui persistent encore aujourd'hui.

¹⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mythes et réalités sur les peuples autochtones*, 2009, p. 23.

¹⁸ *Id.*, p. 24.

¹⁹ *Id.*, p. 30.

²⁰ *Id.*, p. 28.

Recommandation 1 : La Commission recommande que la politique sur l'immigration, la diversité et l'inclusion replace la problématique québécoise du racisme et de la discrimination dans son contexte sociohistorique afin de mieux appréhender et combattre les situations de discrimination vécues aujourd'hui par les minorités racisées.

1.2 Réaffirmer les obligations de l'État et de la société d'accueil en matière d'intégration

Le Cahier de consultation souligne que l'Énoncé de politique de 1990, *Au Québec pour bâtir ensemble*²¹ aura « exercé un rôle phare en guidant l'action en matière d'immigration et d'intégration »²².

De l'avis de la Commission, si l'Énoncé de politique de 1990 a pu contribuer au processus d'accueil et d'intégration des immigrants, les acquis qui en découlent demeurent partiels, voire fragiles. C'est en ce sens qu'elle déplore le fait que les devoirs et responsabilités de l'État et de la société d'accueil en matière d'intégration demeurent largement méconnus du grand public. Ces devoirs et responsabilités doivent prendre assise nécessairement sur les principes énoncés dans la Charte, dont le droit à l'égalité dans tous les secteurs de la société. Demeurés méconnus, ces devoirs et responsabilités, n'ont pu par conséquent être pleinement assumés, notamment au moment de fournir aux immigrants le soutien socioéconomique nécessaire lors de leur première insertion, de les appuyer devant les « barrières institutionnelles ou sociétales qui les empêchent d'avoir un égal accès à l'emploi, au logement et à divers services publics ou privés », et de leur permettre « de participer à la définition des grandes orientations de notre société »²³. Dans ce contexte, le fardeau de l'intégration doit pour beaucoup être supporté par l'immigrant lui-même.

Partant de ce constat, la mise en application de la nouvelle politique devrait comprendre des mesures à la hauteur de la tâche à accomplir dans les divers secteurs de la société. De même, les obligations positives de l'État gagneraient à être remises à l'ordre du jour et à être plus largement diffusées dans l'objectif d'une meilleure compréhension et d'une plus grande adhésion des différentes composantes de la société.

²¹ MINISTÈRE DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES ET DE L'IMMIGRATION, *Au Québec pour bâtir ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, 1990, (ci-après « Énoncé de politique »).

²² MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, préc., note 5, p. 1.

²³ MINISTÈRE DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES ET DE L'IMMIGRATION préc., note 21, p. 18.

1.3 Mieux définir le caractère démocratique des valeurs à affirmer

Le Cahier de consultation affiche une certaine ambiguïté par rapport à la prise en compte des « inquiétudes légitimes exprimées par une partie de la population à l'égard de l'adhésion [des immigrants] aux valeurs communes »²⁴.

La Commission observe que ces valeurs communes ne sont pas suffisamment bien définies. Les implications ne sont pourtant pas les mêmes si les « valeurs communes » sont comprises comme les valeurs démocratiques ou encore comme les valeurs du groupe majoritaire, car leur contenu peut différer largement :

« De multiples contenus sémantiques peuvent être attribués aux dites “valeurs” : principes généraux de justice de portée universelle, droits et devoirs institutionnalisés en tant que normes constitutionnelles, vertus civiques et préceptes moraux, héritages civilisationnels alimentant un patrimoine historique particulier, mœurs et habitudes culturelles constituant l'éthicité concrète d'une nation, etc. Ajoutons que le fait de les proclamer comme étant “communes” – et à ce titre comme “non négociables” – ne permet aucunement de dépasser cette difficulté. »²⁵

Mal définir la nature des « valeurs communes » risque en ce sens d'instiller une incompréhension dans la population au sujet du modèle d'aménagement de la diversité réellement mis de l'avant 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, ce qui entrerait en contradiction directe avec des objectifs mêmes de la politique, dont ceux de reconnaissance de la diversité et du pluralisme et de participation des immigrants.

L'article 9.1 de la Charte qui encadre l'exercice des libertés et droits fondamentaux réfère plus justement au « respect des valeurs démocratiques », lesquelles comprennent « le respect de la dignité inhérente de l'être humain, la promotion de la justice et de l'égalité sociales, l'acceptation d'une grande diversité de croyances, le respect de chaque culture et de chaque groupe et la foi

²⁴ *Id.*, p. 19.

²⁵ Janie PÉLABAY, « Gouvernance de la diversité et valeurs communes. Une analyse à partir du Rapport Bouchard-Taylor », Section thématique 65 *Des “politiques” de l'intersectionnalité. Un regard comparatif sur l'institutionnalisation du traitement des discriminations multiples en Europe*, Congrès de l'Association française de sciences politiques, Paris, 2013, p. 4.

dans les institutions sociales et politiques qui favorisent la participation des particuliers et des groupes dans la société »²⁶.

L'Énoncé de politique de 1990 référait d'ailleurs aux « valeurs démocratiques fondamentales » lorsqu'il en appelait au « respect par tous les Québécois » de ces valeurs définies par la Charte, « notamment celles relatives à l'égalité des sexes, au statut des enfants et au rejet de toute discrimination basée sur l'origine ethnique ou raciale »²⁷. L'adhésion de l'ensemble de la population au socle des « valeurs démocratiques fondamentales » était alors conçue comme une garantie assurant que « l'épanouissement de la diversité se fasse dans le respect du droit des personnes »²⁸. Soulignons que l'Énoncé distinguait ces « valeurs démocratiques fondamentales » des « valeurs personnelles » que tout un chacun peut choisir d'épouser dans le cadre d'une société pluraliste, au même titre que leur « style de vie, leurs opinions, [...] et leur appartenance à des groupes d'intérêts particuliers »²⁹.

De l'avis de la Commission, il serait donc préférable que la nouvelle politique réfère au respect des « valeurs démocratiques », tel qu'énoncé dans la Charte.

Recommandation 2 : La Commission recommande au gouvernement de préciser le caractère démocratique des « valeurs communes » dans la politique d'immigration, de diversité et d'inclusion, et ce, au sens de la Charte.

1.4 Lutter contre la discrimination dans tous les secteurs de la société

De l'avis de la Commission, il conviendrait d'élargir, dans la nouvelle politique, la lutte à la discrimination et au racisme à l'ensemble des secteurs de la vie sociale, dont l'éducation, le logement, la santé, la protection de la jeunesse.

À ce titre, la Commission s'est intéressée, depuis sa création, à différents types de manifestation de la discrimination ethnoraciale dans divers secteurs de la société. Rappelons entre autres à cet égard la publication en :

²⁶ *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, par. 64 ; Voir également *Ford c. Québec (procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712.

²⁷ MINISTÈRE DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES ET DE L'IMMIGRATION, préc., note 21, p. 19.

²⁸ *Id.*

²⁹ *Id.*, p. 18.

- 1988, des résultats d'une enquête par *testing* sur la discrimination et le racisme subis par les minorités racisées dans le secteur du logement³⁰;
- 2010, d'une résolution découlant d'une enquête systémique de sa propre initiative sur la situation des médecins formés à l'étranger³¹;
- 2011, des résultats d'une consultation sur le profilage racial et ses conséquences sur les jeunes racisés³²;
- 2011, d'un avis sur les conditions de travail des travailleurs étrangers temporaires³³;
- 2012, des résultats d'une enquête par *testing* sur la discrimination subie par les membres des minorités racisées à l'embauche³⁴.

Tous ces travaux portant sur différents secteurs ont constaté la présence de discrimination systémique à l'endroit des membres de minorités racisées et ont donné lieu à des dizaines de recommandations spécifiques pour enrayer ce fléau. La Commission encourage donc le gouvernement à s'inspirer de ces travaux afin d'élargir la portée de la nouvelle politique.

2 LE TRAVAIL COMME PRINCIPAL LEVIER D'INTÉGRATION DES IMMIGRANTS

La Commission tient à rappeler une position maintes fois répétée au sujet de l'importance qu'a le travail en tant que principal levier d'intégration des nouveaux arrivants. De même, la Commission a signifié à plusieurs reprises que les problèmes d'intégration ne concernent pas seulement les nouveaux arrivants, mais touchent également les immigrants plus anciens, tout comme les membres des minorités ethniques et racisées nés ici. Même si ces personnes sont hautement qualifiées et ont une maîtrise suffisante du français, elles rencontrent néanmoins diverses barrières discriminatoires, tant en amont qu'au sein du marché du travail.

³⁰ Muriel GARON, *Minorités visibles et ethniques. Bilan de recherche sur la situation des minorités visibles et ethniques dans le logement et pistes d'intervention*, Commission des droits de la personne du Québec, 1988.

³¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, Résolution COM-559-5.1.1, 10 septembre 2010.

³² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés. Rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences*, Paul Eid, Johanne Magloire et M^e Michèle Turenne, 2011.

³³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La discrimination systémique à l'égard des travailleuses et travailleurs migrants, Résumé*, M^e Marie Carpentier, (Cat. 2.120-7.29.1), Décembre 2011.

³⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mesurer la discrimination à l'embauche subie par les minorités racisées : résultats d'un « testing » mené dans le grand Montréal*, Paul Eid, (Cat. 2.120-1.31), 2012.

Ainsi, ces personnes ne bénéficient pas pleinement du droit à l'égalité inscrit à l'article 10 de la Charte interdisant toute forme de discrimination. Cette disposition se lit comme suit :

« 10. 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 grosseur, 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.

Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit. »

La Commission tient à souligner que la discrimination rencontrée sur le marché du travail est bien souvent systémique. Cette forme de discrimination repose « sur un ensemble de faits tels que des politiques institutionnelles, des processus décisionnels, des comportements et des attitudes qui, souvent inconscients et anodins en apparence, produisent et maintiennent, lorsque conjugués les uns aux autres, des effets disproportionnés d'exclusion pour les membres de groupes visés par l'interdiction de la discrimination »³⁵.

Cette deuxième partie aborde la discrimination systémique que les membres des minorités racisées rencontrent dans leur intégration socio-professionnelle et développe l'approche basée sur l'accès à l'égalité mise de l'avant par la Commission pour enrayer cette forme de discrimination dans le secteur de l'emploi.

2.1 L'intégration socioéconomique des membres des minorités racisées : quelques constats

La Commission souhaite ici rappeler certaines données de l'indicateur du travail le plus parlant concernant la sous-performance socioéconomique des personnes appartenant à une minorité racisée.

Qu'elles soient immigrantes ou nées ici, ces personnes souffrent d'un taux de chômage au moins deux fois plus élevé que celui de la population totale³⁶. Celui des personnes immigrantes

³⁵ *Gaz métropolitain inc. c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2011 QCCA 1201, par. 67.

³⁶ En 2011, le taux de chômage des immigrants appartenant à une minorité visible est de 13,2 % contre 7,2 % pour la population totale du Québec. STATISTIQUE CANADA, *Enquête nationale auprès des ménages de 2011*, produit numéro 99-012-X2011038 au catalogue de Statistique Canada, [En ligne]. <http://www12.statcan.gc.ca/nhs-enm/2011/dp-pd/dt-td/Rp->

appartenant à une minorité visible, arrivées au Québec entre 2006 et 2011, l'est trois fois plus³⁷. Pire encore, les femmes immigrantes appartenant à une minorité visible, arrivées au Québec entre 2006 et 2011, affichent un taux de chômage trois fois³⁸ plus élevé que celui de la population totale du Québec et quatre fois plus élevé quand elles sont d'origine arabe³⁹; ces dernières souffrent d'un taux de chômage cinq fois plus élevé que celui de l'ensemble des femmes non immigrantes et qui n'appartiennent pas à une minorité visible⁴⁰.

Ensuite, les données récoltées et produites par les instituts de statistique et les études publiées par les chercheurs québécois, spécialisés dans l'intégration socioéconomique des immigrants et des minorités racisées, révèlent la présence de barrières systémiques aux effets discriminatoires⁴¹.

Or, le Cahier de consultation, ne relève pas clairement le caractère discriminatoire des obstacles systémiques rencontrés par les nouveaux arrivants et les membres des minorités racisées. En effet, on peut y lire que :

« la capacité d'action de personnes immigrantes et de minorités ethnoculturelles se heurte à des obstacles systémiques compromettant ainsi les principes fondamentaux, le dynamisme et la prospérité de la société québécoise. »⁴²

fra.cfm?LANG=F&APATH=3&DETAIL=0&DIM=0&FL=A&FREE=0&GC=0&GID=0&GK=0&GRP=0&PID=105611&PRID=0&PTYPE=105277&S=0&SHOWALL=1&SUB=0&Temporal=2013&THEME=96&VID=0&VNAMEE=&VNAMEF

³⁷ Le taux de chômage des immigrants racisés arrivés au Québec entre 2006 et 2011 est de 20,6 % contre 7,2 % pour la population totale du Québec. *Id.*

³⁸ Le taux de chômage des femmes immigrantes arrivées au Québec entre 2006 et 2011 est de 22,8 % contre 7,2 % pour la population totale du Québec. *Id.*

³⁹ Le taux de chômage des femmes immigrantes arabes arrivées au Québec entre 2006 et 2011 est de 29,9 % contre 7,2 % pour la population totale du Québec. *Id.*

⁴⁰ Le taux de chômage des femmes immigrantes arabes arrivées au Québec entre 2006 et 2011 est de 29,9 % contre 5,5 % pour l'ensemble des femmes non immigrantes et non racisées. *Id.*

⁴¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 34; DIVERSITÉ ENTÊTE, *Les femmes et les minorités visibles occupant des postes de leadership : profil du Montréal métropolitain*, Rapport 2012-2013, Institut de la diversité de l'Université Ryerson et Faculté de gestion Desautels de l'Université McGill; Michèle VATZ LAAROUSSI, « Les femmes marocaines immigrantes au Québec : paradoxes et discriminations » (2010) *Magazine le Féminisme en bref Fédération des femmes du Québec*, p.15-18; Sébastien ARCAND, Denise HELLY et Annick LENOIR, « Insertion professionnelle d'immigrants récents et réseaux sociaux : le cas de Maghrébins à Montréal et à Sherbrooke » (2009) 34(2) *Canadian Journal of Sociology/Cahiers canadiens de sociologie*, p. 373-401.

⁴² MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, préc., note 5, p. 17 [nos soulignés].

Le document de consultation présente au mieux un lien ténu et indirect entre ces obstacles et leur caractère discriminatoire lorsqu'il décrit ce que sont les principes fondamentaux :

« la Charte des droits et libertés de la personne (qui) consacre les principes fondamentaux du Québec que sont notamment la démocratie, l'égalité entre les femmes et les hommes et la non-discrimination. »⁴³

Il en va de même de l'encadré *Les principales difficultés professionnelles des personnes immigrantes et des minorités ethnoculturelles*⁴⁴ du Cahier de consultation. La discrimination systémique semble être circonscrite à l'embauche, alors qu'elle se manifeste à d'autres niveaux du système d'emploi⁴⁵ et à travers d'autres obstacles en amont du marché du travail, comme la non-reconnaissance des compétences. De plus, ces obstacles, tels qu'ils sont présentés, semblent relever principalement de facteurs individuels, propres à l'immigrant, soit ceux liés à son présumé faible capital humain et social.

Si le Cahier de consultation ne nomme pas la nature réelle de ces obstacles, la Commission craint que la nouvelle politique sous-estime la persistance de leurs effets discriminatoires.

Recommandation 3 : La Commission recommande que la politique sur l'immigration, la diversité et l'inclusion identifie clairement le caractère discriminatoire des obstacles systémiques auxquels se heurtent les nouveaux arrivants et les membres des minorités racisées.

Recommandation 4 : La Commission recommande que la politique sur l'immigration, la diversité et l'inclusion prenne en compte le caractère systémique de la discrimination à chacune des étapes de la politique (élaboration, mise en œuvre, suivis et évaluation).

Par ailleurs, de l'avis de la Commission, un paradoxe énorme subsiste quant aux compétences linguistiques et professionnelles des travailleurs qualifiés. Le Cahier de consultation les présente comme étant insuffisantes lorsqu'ils se voient confrontés au marché du travail alors qu'ils ont, pour la plupart, été sélectionnés et admis au Québec sur la base de ces mêmes compétences.

⁴³ *Id.*, p. 26 [nos soulignés].

⁴⁴ *Id.*, p. 17.

⁴⁵ *Tanisma c. Montréal (Ville de)*, [2013] QCCS 2479.

Plus loin, le document de consultation fait référence à la sous-représentation des minorités visibles en emploi, notamment dans la fonction publique québécoise. Face à ce constat, une piste de réflexion est lancée dans le document pour améliorer la situation professionnelle des minorités racisées et ethniques dans certains domaines et « pour accroître la représentation de la diversité dans les instances dirigeantes ainsi que dans le domaine culturel, notamment dans les médias de masse et la publicité »⁴⁶.

De l'avis de la Commission, s'il est légitime de s'intéresser aux domaines de la culture, des médias et de la publicité, il apparaît davantage pertinent de s'attarder aux emplois de la fonction publique où des actions de lutte à la discrimination, entreprises depuis de nombreuses années, continuent à donner de faibles résultats, notamment dans les postes de cadres et de direction.

À cet égard, les données issues du Secrétariat du Conseil du trésor démontrent que les membres des minorités visibles et des minorités ethniques, regroupés sous l'appellation « communautés culturelles », demeurent largement sous-représentés. Tel que l'indique le Cahier de consultation, les communautés culturelles représentent, en 2012, 6,5 % de l'effectif total de la fonction publique⁴⁷. La Commission tient à préciser que pour la même année, 2,6 % des hauts dirigeants et 2,2 % des cadres de la fonction publique québécoise sont des personnes provenant de communautés culturelles⁴⁸. Ces taux n'ont pratiquement pas augmenté depuis 2008 et nous ne pouvons distinguer, encore ici, la proportion des membres des minorités visibles de celle des minorités ethniques.

Selon la Commission, il est primordial que la fonction publique constitue un modèle dans la lutte contre la discrimination en emploi. L'État dispose à cet égard de tous les instruments nécessaires pour améliorer la représentation des membres des minorités racisées en son sein, à toutes les catégories d'emploi. En ce sens, il doit montrer l'exemple aux autres secteurs de l'emploi et ainsi promouvoir les principes énoncés dans la Charte. Des efforts supplémentaires doivent être consentis. À ce titre, la Commission souhaite réitérer deux recommandations au sujet de l'application des programmes d'accès à l'égalité dans la fonction publique.

⁴⁶ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, préc., note 5, p. 28 [nos soulignés].

⁴⁷ SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *L'effectif de la fonction publique 2011-2012*, 2013, [En ligne]. http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/effectif_fonction_publique/effectif11_12.pdf, p. 100.

⁴⁸ *Id.*

Recommandation 5 : La Commission recommande que les programmes d'accès à l'égalité en emploi de la fonction publique soient assujettis aux mécanismes de reddition de compte et de contrôle de la Commission⁴⁹.

Recommandation 6 : La Commission recommande que les minorités racisées constituent un groupe cible distinct et spécifique des programmes d'accès à l'égalité en emploi de la fonction publique⁵⁰.

De plus, depuis 1999, les mesures du programme d'accès à l'égalité dans la fonction publique prévoient que 25 % des personnes embauchées doivent être membres des communautés culturelles, autochtones, anglophones⁵¹. Depuis 2005, les personnes handicapées font également partie des groupes visés par le taux d'embauche de 25 %. Or, les minorités racisées demeurent largement sous-représentées dans la fonction publique, et ce, dans toutes les catégories d'emploi.

Recommandation 7 : La Commission recommande que soit identifiée la proportion que représentent les minorités racisées au sein de la fonction publique et que, le cas échéant, des objectifs de représentativité propres à ce groupe soient établis.

Par ailleurs, la Commission estime qu'il serait opportun que le gouvernement s'assure de l'uniformisation dans les lois, décrets et arrêtés ministériels des catégories utilisées pour nommer les groupes ciblés par les programmes d'accès à l'égalité en emploi. Rappelons à cet égard que la *Loi sur la fonction publique* emploie l'expression « communautés culturelles » qui englobe les minorités racisées et les minorités ethniques, tandis que la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics* ainsi que le Programme d'obligation contractuelle utilisent « minorités visibles » pour nommer les minorités racisées. Ce travail d'uniformisation permettra de mieux établir les objectifs spécifiques aux membres des groupes visés, notamment des minorités racisées.

Recommandation 8 : La Commission recommande que le gouvernement s'assure de l'uniformisation dans les lois, décrets et arrêtés ministériels des catégories utilisées pour désigner les groupes ciblés par les programmes d'accès à l'égalité en emploi.

⁴⁹ La Commission a déjà formulé cette recommandation dans : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les programmes d'accès à l'égalité au Québec. Bilan et perspectives*, 1998, p. 143 et COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 11, p. 24.

⁵⁰ La Commission a déjà formulé cette recommandation dans : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 11, p. 24.

⁵¹ SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, préc., note 47, p. 40.

2.2 La discrimination systémique à l'égard des membres de minorités racisées : les constats de la Commission

La Commission présente dans cette section, des données et des constats en lien avec certains de ses mandats, dont celui de surveiller l'application des programmes d'accès à l'égalité en emploi, celui de faire enquête en matière de discrimination ainsi que celui de mener des recherches sur des enjeux liés aux droits et libertés.

Dans un premier temps, la Commission fait état de résultats récents en matière de représentation des minorités visibles et ethniques dans certains organismes publics et de données issues des dossiers de plaintes ouverts en enquête. Ensuite, la Commission présente les résultats de deux études qui démontrent des barrières systémiques entravant l'intégration économique de membres des minorités racisées, immigrants ou natifs.

2.2.1 L'action de la Commission en matière d'accès à l'égalité en emploi

Rappelons que la Commission a pour mission de veiller à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, laquelle a pour objet de corriger la situation des personnes appartenant à certains groupes victimes de discrimination en emploi, dont les minorités visibles et les minorités ethniques.

Dans son dernier rapport triennal sur l'accès à l'égalité en emploi 2010-2013⁵², la Commission note une progression de la représentation des membres des minorités visibles et des minorités ethniques au sein des organismes publics assujettis à la Loi. Elle observe toutefois que les objectifs à atteindre pour combler la sous-représentation demeurent importants. De même, elle constate que la progression de ces groupes est souvent freinée et l'accès à des catégories d'emploi de direction ou d'encadrement fortement limité.

À cette occasion, la Commission a souligné l'importance que les membres des minorités visibles et des minorités ethniques puissent accéder à des emplois dans leurs champs de compétence et de formation, non seulement dans la région métropolitaine de Montréal, mais également dans toutes les autres régions du Québec.

⁵² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'accès à l'égalité en emploi, Rapport triennal 2010-2013, Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes public*, 2014.

La Commission fait également le constat, dans son travail d'enquête, de plusieurs situations de discrimination en emploi à l'égard des membres de minorités racisées.

2.2.2 Une hausse des plaintes pour discrimination fondée sur les motifs race, couleur, origine ethnique ou nationale dans le secteur du travail

En 2013-2014, 837 dossiers d'enquête de discrimination ont été ouverts à la Commission⁵³. Cinquante-cinq pour cent (55 %) des dossiers concernent le secteur du travail (459 dossiers sur 837). Les motifs les plus souvent invoqués dans l'ensemble de ces dossiers, tous secteurs confondus, sont le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap (33 %) et la race, couleur, origine ethnique ou nationale (26 %).

Parmi les dossiers de discrimination fondée sur la race, la couleur ou l'origine ethnique ouverts pendant l'année 2013-2014 (221 dossiers), 41,2 % étaient liés au secteur du travail (91 dossiers)⁵⁴. Les plaintes déposées à la Commission pour discrimination ethnoraciale sont en hausse. Alors que le nombre de dossiers d'enquête traités était de 59 en 2009-2010, il passe à 75 en 2010-2011⁵⁵ et à 115 en 2011-2012. En 2012-2013, il baisse à 82 et remonte à 91 durant la période 2013-2014. En tout, 422 plaintes circonscrites au secteur de l'emploi ont été traitées pour ces mêmes motifs au cours des quatre dernières années.

Les plaintes de discrimination ethnoraciale au travail concernent le plus souvent l'embauche, les conditions de travail et le congédiement. Ces trois sous-secteurs représentaient cette dernière année 88 % des dossiers d'enquête pour discrimination fondée sur les motifs race, couleur, origine ethnique dans le milieu de travail.

La prudence est de mise au moment d'interpréter ces données : le nombre de plaintes pour discrimination déposées et traitées annuellement à la Commission ne constitue qu'un indice de la discrimination réellement vécue par les personnes au quotidien. Les victimes n'osent pas toujours porter plainte par peur de représailles. Dans certains cas, comme le reconnaît d'ailleurs le Cahier de consultation, elles peuvent également méconnaître leurs droits.

⁵³ Le total des dossiers d'enquête recevables pour la période 2013-2014 s'élève à 1 229 : 837 ouverts pour discrimination, 106 pour exploitation et 206 relevant des droits de la jeunesse. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport d'activités et de gestion 2013-2014*, 2014, p. 53.

⁵⁴ Les dossiers de plaintes traitées par la Commission sont répartis selon cinq secteurs : travail, logement, acte juridique / biens et services, accès aux transports et lieux publics, autre.

⁵⁵ Il s'agit de la période allant du 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2011.

2.2.3 La non-reconnaissance de la formation et des acquis professionnels obtenus à l'étranger

Les travailleurs hautement qualifiés connaissent de nombreux obstacles en matière d'intégration professionnelle. La reconnaissance des acquis professionnels et de la formation reçue à l'étranger demeure un enjeu important dans ce processus d'intégration. À cet effet, l'une des pistes de réflexion du document de consultation s'interroge sur les moyens de « mobiliser l'ensemble des acteurs, employeurs, organismes de réglementation, établissements d'enseignement et syndicats, afin de mettre en place des mesures novatrices en matière de reconnaissance des compétences des personnes immigrantes », l'objectif étant « d'assurer une égalité réelle sur le marché du travail des personnes immigrantes et des minorités ethnoculturelles »⁵⁶.

En 2009, la Commission accueillait favorablement le projet de loi n° 53 instituant un poste de Commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles⁵⁷. La loi fut adoptée en décembre 2009. Si le Commissaire peut, de l'avis de la Commission, exercer efficacement ses fonctions, notamment ses pouvoirs d'enquête, au regard des ordres professionnels, il en va tout autrement avec les établissements d'enseignement qui dispensent des formations requises pour l'obtention d'un permis de pratique au Québec. Le Commissaire ne peut que vérifier si les établissements d'enseignement collaborent avec les ordres professionnels et rendent accessibles les formations requises, puis faire des recommandations au ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de la Science. Il ne possède pas de pouvoirs d'enquête à cet égard.

Ce qui freine l'intégration professionnelle dans de multiples cas, c'est l'accès aux formations d'appoint dispensées par les établissements d'enseignement. La situation des médecins formés à l'étranger, à qui le Collège des médecins accordent l'équivalence de diplômes, mais se voient refuser l'accès aux programmes de résidence en médecine, une exigence pour l'obtention du permis de pratique, est emblématique de cette situation. La Commission a réalisé une vaste enquête systémique de sa propre initiative sur cette question. Les conclusions de cette enquête ont permis de constater que l'application de certains critères de sélection utilisés par les facultés

⁵⁶ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, préc., note 5, p. 32 [nos soulignés].

⁵⁷ Voir à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le Projet de loi n° 53, Loi instituant les mécanismes de reconnaissances des compétences professionnelles*, Daniel Ducharme et M^e Karina Montminy, (Cat. 2.412.11), 2009.

de médecine avait pour effet d'exclure de façon disproportionnée les candidats formés à l'étranger⁵⁸.

La création du Centre d'évaluation des diplômés internationaux en santé en 2010 par le ministère de la Santé et des services sociaux – qui répondait à une recommandation de la Commission qui s'adressait davantage aux facultés de médecine – est une mesure intéressante mais qui donne des résultats plutôt mitigés.

La Commission considère que le défaut d'offrir une « mise à niveau » à des candidats formés à l'étranger dans les programmes de formation collégiale et universitaire, dont la réussite est une exigence pour l'obtention d'un permis de pratique d'un ordre professionnel, contrevient au droit à l'égalité de ces candidats en vertu des articles 10, 12 et 17 de la Charte. Il s'agit là d'une illustration des obstacles que rencontrent les nouveaux arrivants sélectionnés sur la base de leurs compétences, dont l'intégration est freinée par des pratiques discriminatoires de certaines de nos institutions.

Recommandation 9 : La Commission recommande que le pouvoir d'enquête du Commissaire aux plaintes soit élargi aux établissements d'enseignement qui offrent des formations d'appoint en vue de l'obtention du permis d'exercer.

2.2.4 La discrimination à l'embauche

Les effets discriminatoires des pratiques de sélection et d'embauche dans le milieu du travail sont encore plus flagrants lorsqu'ils touchent les membres de groupes racisés, natifs ou d'immigration ancienne, ayant obtenu leurs diplômes au Canada.

Un *testing* mené par la Commission⁵⁹ tend également à démontrer que la discrimination des personnes racisées dans le processus d'embauche serait un phénomène répandu. Soulignons que les profils ayant servi à ce *testing* étaient similaires pour les deux types de candidats comparés, à savoir une scolarité acquise au Québec, une expérience de travail québécoise et la maîtrise des deux langues, le français et l'anglais, à l'écrit et à l'oral. Le candidat (fictif) appartenant au groupe majoritaire est reconnaissable par son nom à consonance franco-

⁵⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 31.

⁵⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 34.

québécoise, celui du groupe minoritaire, par son nom à consonance africaine, latino-américaine ou arabe.

Les résultats de cette étude montrent qu'à qualifications et profils égaux le candidat du groupe majoritaire a au moins 60 % plus de chances d'être invité à un entretien d'embauche que le candidat issu d'un des trois groupes minoritaires ciblés dans l'enquête

Dans ces circonstances, ces préférences proprement discriminatoires des employeurs, souvent ancrées dans la culture institutionnelle de l'organisme ou de l'entreprise, ne reposent pas sur des facteurs sociologiques quantifiables comme le niveau de scolarité, l'expérience professionnelle ou la maîtrise de la langue du travail, mais sur des préjugés et stéréotypes racistes souvent difficiles à prouver ou à mesurer.

La Commission conclut cette étude en soulignant entre autres la nécessité d'adopter plus clairement une politique gouvernementale globale de lutte contre le racisme et la discrimination en emploi qui prévoirait de nouveaux leviers juridiques pour stimuler la mise en place de programmes d'accès à l'égalité dans les entreprises privées et dans les organismes sans but lucratif, secteurs au sein desquels la discrimination est particulièrement à risque de survenir à l'étape du recrutement.

2.2.5 Pour une valorisation de l'accès à l'égalité en emploi dans le secteur privé

Pour lutter concrètement contre les obstacles systémiques, des interventions systémiques s'imposent. Celles-ci visent à corriger des politiques et des pratiques qui ont des effets discriminatoires afin que les membres des minorités racisées jouissent, en toute égalité, d'un accès à l'emploi et d'une progression de carrière. Ainsi, la Commission réitère l'importance que le gouvernement assume ses responsabilités dans la mise en place de mesures proactives.

Les programmes d'accès à l'égalité sont l'une des actions proactives soutenues par le gouvernement. Ils ont pour objectif de s'attaquer au caractère systémique de la discrimination dans les institutions qu'elles soient publiques ou privées, et ce en vertu de la Charte. Bien que ces programmes s'appliquent à plusieurs domaines, ils sont plus répandus dans le secteur de l'emploi. Le mandat de veiller à leur application dans ce domaine revient à la Commission en

vertu de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics* et du Programme d'obligation contractuelle⁶⁰.

Le secteur privé, quant à lui, a tendance à privilégier des mesures de gestion de la diversité qui misent plus sur les bénéfices financiers de la main-d'œuvre que sur son droit à l'égalité⁶¹. Ce qui nous amène à nous pencher sur des interrogations soulevées par le Cahier de consultation sur les moyens qui permettraient de « gérer efficacement et équitablement la diversité ethnoculturelle en milieu de travail »⁶² et « [d']associer davantage les milieux économiques aux stratégies en matière d'immigration et d'intégration des personnes immigrantes »⁶³.

Dans un premier temps, la Commission souhaiterait attirer l'attention sur le danger de trop miser sur le concept de « gestion de la diversité » dans la nouvelle politique visant notamment à améliorer l'intégration socioprofessionnelle des membres des minorités racisées. La « gestion de la diversité », qui relève de choix organisationnels, est connue pour mettre l'accent sur les bénéfices économiques de la valorisation des différences⁶⁴. L'accès à l'égalité en emploi, qui relève du respect du droit à l'égalité en emploi tel que garanti par les articles 10 et 16 de la Charte⁶⁵, vise plutôt à travers ses programmes, à éliminer les effets discriminatoires de politiques et pratiques de gestion des ressources humaines sur les membres des groupes visés par la loi. Ces deux approches ont donc des finalités bien distinctes et impliquent des actions différentes. Soulignons par ailleurs que les employeurs du secteur privé ont l'obligation légale, en vertu de la Charte, de ne pas discriminer à l'une ou l'autre des étapes du système d'emploi.

⁶⁰ Décision n° 87-246 (23 septembre 1987).

⁶¹ Éric André CHAREST, *Programme d'accès à l'égalité : réactions managériales au cadre légal québécois pour combattre la discrimination*, Thèse vue de l'obtention du grade de Ph. D. en Relations Industrielles, Université de Montréal, juin 2012, p. 175.

⁶² MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, préc., note 5, p. 32.

⁶³ *Id.*, p. 43.

⁶⁴ Marie-Thérèse CHICHA et Éric CHAREST, *Le Québec et les programmes d'accès à l'égalité : un rendez-vous manqué? Analyse critique des programmes d'accès à l'égalité depuis 1985*, Centre d'études ethniques des universités montréalaises, avril 2013.

⁶⁵ Charte.

On risque ainsi d'entretenir l'amalgame entre les approches de gestion de la diversité et d'accès à l'égalité en emploi, qui se retrouve dans la *Politique gouvernementale La diversité : une valeur ajoutée*⁶⁶ et son *Plan d'action (2008-2013)*⁶⁷. De l'avis de la Commission, ces deux documents gouvernementaux ne traduisaient pas un véritable engagement pour lutter contre le racisme et la discrimination.

Ainsi, il faudrait éviter que la nouvelle politique et le plan d'action qui en découlera ne s'en tiennent qu'à faire la promotion de la diversité auprès des employeurs et à les outiller pour la gérer.

À titre d'exemple, le dernier plan d'action gouvernemental confond les mesures propres aux programmes d'accès à l'égalité avec les moyens et les outils dont doivent se prévaloir les employeurs pour mieux gérer la diversité ethnique, culturelle et religieuse au sein de l'entreprise. Aussi, le programme d'accès à l'égalité est-il mentionné comme un moyen de gérer la diversité puisque l'offre de formation à ce programme, conçue par la Commission, fait partie des outils dans le « soutien aux employeurs en matière de gestion de la diversité »⁶⁸. De plus, la « Politique de gestion de la diversité »⁶⁹, qui se veut être le moyen d'action privilégié pour lutter contre la discrimination en emploi dans le secteur privé, est à usage interne et aucune supervision externe n'est prévue pour évaluer les changements en matière d'accès à l'égalité des membres des minorités racisées dans les entreprises.

Ainsi, les moyens d'action préconisés dans une perspective qui ne met pas l'accent sur l'égalité en emploi ne contribuent ni à atteindre la représentativité des groupes visés dans les entreprises, ni à évaluer les conditions de rétention et de progression de leurs membres en emploi. La nouvelle politique devrait plutôt mettre de l'avant une approche qui vise la correction des politiques et pratiques de gestion des ressources humaines qui ont des effets discriminatoires, et ce, afin de redresser la situation des minorités racisées. Elle devrait dans le même sens mettre l'emphasis sur les mesures essentielles du programme d'accès à l'égalité.

⁶⁶ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, *La diversité : une valeur ajoutée. Politique gouvernementale pour favoriser la participation de tous à l'essor du Québec*, 2008.

⁶⁷ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, *La diversité : une valeur ajoutée. Plan d'action gouvernemental pour favoriser la participation de tous à l'essor du Québec. 2008-2013*, 2008,

⁶⁸ *Id.*, p. 31.

⁶⁹ Pour prendre connaissance des consignes de l'outil, GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Plan pour l'élaboration d'un engagement ou d'une politique en faveur de la diversité*, [En ligne].
http://www.diversite.gouv.qc.ca/doc/outil_2.1.6.pdf

Recommandation 10 : La Commission recommande au gouvernement d'axer ses interventions sur l'approche de l'accès à l'égalité en emploi pour lutter contre la discrimination systémique, et ce, à tous les niveaux du système d'emploi.

Recommandation 11 : La Commission réitère par ailleurs sa recommandation selon laquelle l'obligation d'appliquer un programme d'accès à l'égalité en emploi devrait s'étendre aux entreprises du secteur privé⁷⁰.

3 INSTITUTIONS INCLUSIVES

Parmi les tout premiers choix stratégiques identifiés dans le Cahier de consultation (1.2 Des institutions et des milieux inclusifs), le principe selon lequel 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 contribuer en toute équité » est mis de l'avant⁷¹.

Comme le domaine de l'emploi a déjà fait l'objet d'une section complète de ce mémoire, cette partie est consacrée à l'adaptation des institutions ainsi qu'aux objectifs d'inclusion que cette adaptation poursuit, ce qui constitue un enjeu crucial en matière d'intégration ou d'inclusion. Il en va en effet de la réussite du processus d'intégration des immigrants et de leur pleine participation à la société québécoise. La Commission suggère que ce choix stratégique vise un accès et une contribution de l'ensemble des personnes à ses institutions et à ses milieux, non pas dans un objectif d'« équité », mais plutôt dans un objectif d'égalité réelle. La distinction entre l'équité et l'égalité réelle est importante.

Comme la Commission l'affirmait encore récemment, « la notion d'équité est vague et peut laisser place à plusieurs interprétations selon le contexte d'application »⁷². Elle ajoutait que, dans un contexte d'adaptation des institutions à la diversité, une justification fondée sur l'équité peut appeler « à un traitement identique, sans considération pour les effets discriminatoires

⁷⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 49 et COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 34.

⁷¹ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, préc., note 5, p. 28 [nos soulignés].

⁷² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'accommodement des étudiants en situation de handicap dans les établissements d'enseignement collégial*, 2012, p. 51, [En ligne].
http://www.cdpcj.qc.ca/Publications/accommodement_handicap_collegial.pdf

causés par des règles en apparence neutres »⁷³. L'égalité réelle, quant à elle, tient compte des inégalités entre les personnes et conçoit qu'un traitement différent puisse être nécessaire pour réaliser pleinement l'égalité. Elle s'attarde à l'effet discriminatoire créé par certaines normes et pratiques en apparence neutres. Elle recherche en somme une égalité de fait. En ce sens, l'égalité réelle se distingue de l'égalité formelle, laquelle applique un traitement identique à des situations inéquitables, ne permettant pas ainsi à tous d'atteindre une véritable égalité.

Un idéal d'égalité réelle participant à la définition et à l'application des normes et pratiques institutionnelles viendra donc donner à celles-ci un caractère inclusif. En retour, ces normes et pratiques seront mieux à même de garantir l'exercice, non seulement des libertés et droits fondamentaux tels que définis dans le Cahier de consultation, mais de l'ensemble des droits inclus dans la Charte, dont les droits économiques et sociaux.

Au demeurant, un principe directeur qui insisterait sur le lien intime entre le caractère inclusif des institutions et l'application du droit à l'égalité réelle aurait l'avantage d'inscrire la lutte à la discrimination au cœur de la nouvelle politique en matière d'immigration.

Recommandation 12 : La Commission recommande au gouvernement d'inclure dans la politique en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion le droit à l'« égalité réelle » dans ses principes directeurs.

Soulignons par ailleurs que cet objectif d'égalité réelle, appliqué aux institutions publiques, comporte trois volets complémentaires. Le premier volet insiste sur l'énonciation de normes institutionnelles exemptes de toute forme de discrimination. Le second volet vise, dans le même esprit, la transformation de certaines normes et pratiques institutionnelles existantes, tandis que le troisième volet, présenté dans la quatrième partie, nécessite des actions continues en matière de prévention de la discrimination par l'éducation aux droits et libertés. Saisis conjointement, ces trois volets devraient permettre d'éliminer les barrières qui réduisent l'accès aux biens et services offerts par les institutions publiques.

⁷³ *Id.*

3.1 L'inclusion par la formulation et l'application des lois dans un objectif d'égalité réelle

La définition de normes inclusives demeure un aspect central dans la mise en œuvre du principe d'égalité réelle au sein des institutions publiques, puisque, dans une large mesure, elles viennent définir les mandats de ces dernières.

Le Cahier de consultation, au choix stratégique 1.2, précise le rôle des ministères, des partenaires et de la société civile pour assurer « la poursuite et la bonification » d'un « développement globalement positif, ainsi qu'une prise de conscience par les acteurs concernés, des enjeux relatifs à la prise en compte de la diversité ethnoculturelle dans les institutions et les milieux »⁷⁴.

La responsabilité en matière d'inclusion est certes partagée. Cependant, la Commission, dont l'un des mandats est de « relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et faire au gouvernement les recommandations appropriées »⁷⁵, tient ici à faire ressortir le rôle du législateur à cet égard. Celui-ci doit notamment assumer un leadership en la matière lors de l'édiction de lois ou de règlements. Il doit alors s'assurer que ces outils normatifs n'entraîneront pas d'effets discriminatoires en lien avec l'un des 13 motifs interdits de discrimination. L'arrêt *Andrews* nous rappelle à ce sujet que :

« 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. »⁷⁶

Dans le contexte d'une société plurielle et diversifiée, le législateur doit s'assurer de l'application du principe d'égalité réelle au contenu des outils normatifs, et ce, de manière à minimiser leurs effets possiblement discriminatoires. De l'avis de la Commission, ceci apparaît d'autant plus pertinent lorsque l'objet de ces normes vise, directement ou indirectement, l'aménagement de la

⁷⁴ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, préc., note 5, p. 28.

⁷⁵ Charte, art. 71, [En ligne].
http://www2.publicationsduquebec.gouv.qc.ca/dynamicSearch/telecharge.php?type=2&file=/C_12/C12.HTM

⁷⁶ *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143, 165.

diversité (linguistique, religieuse, ethnique, etc.). Or, certaines initiatives législatives des dernières années dans ce domaine ont plutôt tenté de réintroduire une conception formelle de l'égalité, en omettant de tenir compte des effets discriminatoires de certaines de leurs dispositions.

À titre d'exemple, dans son mémoire sur le *Projet de loi n° 60, Charte affirmant les valeurs de laïcité et de neutralité religieuse de l'État ainsi que d'égalité entre les femmes et les hommes et encadrant les demandes d'accommodement*, la Commission a mis en garde le législateur contre une « approche selon laquelle les signes religieux devraient être exclus en raison du caractère neutre d'une institution »⁷⁷. Se référant aux enseignements des tribunaux, la Commission a alors invité le gouvernement à appliquer ce principe de neutralité avec prudence en rappelant les obligations de l'État à cet effet. Celui-ci doit :

« [...] s'abstenir de prendre une mesure qui pourrait favoriser une religion au détriment d'une autre ou qui aurait simplement pour effet d'en imposer une. Cependant, une application absolue de ce principe peut parfois restreindre indûment le libre exercice de la religion. Dans certains cas, l'application sans nuance, sans souci du contexte, du principe de neutralité pourrait s'avérer incompatible avec le droit au libre exercice de la religion. »⁷⁸

La Commission rappelait également que « l'État doit garantir à chacun les conditions assurant le libre exercice de sa liberté de religion », ce qui signifie que dans « certains cas, l'égalité réelle impliquera un traitement différencié »⁷⁹ afin d'éviter les atteintes discriminatoires, non seulement envers les personnes appartenant à une minorité religieuse, mais aussi envers les femmes, les membres des minorités ethniques, etc. L'application de la norme d'égalité réelle au contexte des institutions publiques devrait en somme apporter des garanties supplémentaires quant au caractère inclusif de celles-ci. Par exemple :

⁷⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 60, Charte affirmant les valeurs de laïcité et de neutralité religieuse de l'État ainsi que d'égalité entre les femmes et les hommes et encadrant les demandes d'accommodement*, Mémoire présenté à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, (Cat. 2.113-2.13) décembre 2013, p. 51.

⁷⁸ *Congrégation des témoins de Jéhovah de St-Jérôme-Lafontaine c. Lafontaine (Village)*, [2004] 2 R.C.S. 650, par. 76.

⁷⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *préc.*, note 77, p. 51.

« 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. »⁸⁰

Appliqué aux fonctions législatives, le droit à l'égalité réelle « a pour objet de garantir l'égalité dans la formulation et l'application de la loi »⁸¹. Cette idée devrait donc guider l'ensemble des travaux entourant tant une politique gouvernementale qu'un projet de loi, et ce, jusqu'à l'adoption et la mise en œuvre.

La Commission encourage par ailleurs le gouvernement à s'inspirer de son modèle d'*Analyse différenciée selon les sexes dans les pratiques gouvernementales et dans celles locales et régionales* qu'il a mis en place en 2006⁸², et l'étendre à d'autres motifs possibles de discrimination, dont l'origine ethnique ou nationale, la couleur, la religion. Rappelons en effet, que ce modèle d'analyse différenciée est un outil de gouvernance fondée sur une approche transversale qui traduit « la volonté d'intégrer progressivement le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes à l'ensemble des décisions gouvernementales »⁸³. Cette approche volontaire est clairement articulée au principe d'égalité réelle :

« La décision émanant du gouvernement ou des instances locales et régionales peut, en apparence, présenter les caractéristiques de la neutralité, mais elle produira parfois des effets inégaux en s'appliquant à des femmes et à des hommes en raison des réalités et des besoins différenciés qui les caractérisent. »⁸⁴

La Commission ne peut qu'encourager le gouvernement à élargir la portée de ce modèle. Une analyse différenciée fondée sur l'ensemble des motifs interdits de discrimination aurait en plus l'avantage de mettre de l'avant l'« égalité réelle » comme principe directeur de la nouvelle politique en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion.

⁸⁰ R. c. N.S., 2012 CSC 72, [2012] 3 R.C.S. 726, par. 73 [nos soulignés].

⁸¹ *Andrews c. Law Society of British Columbia*, préc., note 76, 171; *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3.

⁸² SECRÉTARIAT À LA CONDITION FÉMININE DU MINISTÈRE DE LA CULTURE, DES COMMUNICATIONS ET DE LA CONDITION FÉMININE, *L'analyse différenciée selon les sexes dans les pratiques gouvernementales et dans celles locales et régionales. Guide synthèse*, Gouvernement du Québec, 2007.

⁸³ *Id.*, p. 3.

⁸⁴ *Id.*, p. 5.

Il s'agit en somme de s'assurer que les normes édictées par l'État ne se traduisent pas par une institutionnalisation de la discrimination, car la « pire forme d'oppression résulte de mesures discriminatoires ayant force de loi »⁸⁵.

Recommandation 13 : La Commission recommande au gouvernement d'élargir le modèle de l'analyse différenciée selon les sexes à l'ensemble des motifs interdits de discrimination, et ce, dans la formulation et l'application des lois et règlements.

3.2 L'inclusion par la transformation des normes et pratiques des institutions publiques dans un objectif d'égalité réelle

Le document de consultation se prononce sur le rôle des institutions publiques en matière d'inclusion. On peut en effet y lire que la « diversité croissante de la population québécoise nécessite que des efforts soient déployés pour prendre en compte les besoins différenciés, dans l'offre de services globale, afin d'assurer un accès juste et équitable aux institutions et organismes »⁸⁶.

Bien que la Commission souscrive à cette idée, elle tient à préciser que pour être véritablement inclusives, les institutions de la société doivent lutter plus directement et plus sérieusement contre les diverses formes de discrimination présentes en leur sein. Le principe d'égalité réelle devant les guider implique en effet que « les institutions et les rapports doivent être modifiés pour les rendre disponibles, accessibles, significatifs et gratifiants pour la multitude de groupes qui composent notre société »⁸⁷.

Dans le Cahier de consultation, le secteur des institutions publiques fournissant des biens et des services à la population n'est pas directement identifié comme un domaine où les « obstacles systémiques »⁸⁸ à caractère discriminatoire seraient présents. On semble ainsi minimiser les responsabilités des institutions publiques à cet égard. Nécessairement, il devient plus difficile d'y associer des solutions adéquates et porteuses de changement.

⁸⁵ *Andrews c. Law Society of British Columbia*, préc., note 76, 172.

⁸⁶ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, préc., note 5, p. 30.

⁸⁷ *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, préc., note 81, par. 41, citant S. DAY et G. BRODSKY, « The Duty to Accommodate : Who Will Benefit? » (1996), 75 *R. du B. can.* 433, 462.

⁸⁸ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, préc., note 5, p. 16.

Or, l'État a un rôle majeur à jouer dans la transformation des normes et pratiques de ses institutions de manière à les rendre pleinement inclusives. Encore ici, l'État doit se poser comme modèle pour l'ensemble de la société. Comme la Commission l'a souligné par le passé, 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 (ex. : les catholiques, les hommes, les Blancs, la classe moyenne, les non handicapés, les hétérosexuels, etc.) »⁸⁹. La prise en compte du caractère diversifié et pluriel de la société nécessite aujourd'hui l'adaptation des institutions publiques, le tout dans les limites fixées par le cadre juridique et les valeurs démocratiques, notamment afin de « stimuler chez les membres des minorités le désir de participer pleinement au processus d'intégration citoyenne »⁹⁰.

Comme l'affirmait l'Énoncé de politique de 1990, « si notre société veut inciter la population immigrante ou d'origine immigrante à privilégier la fréquentation d'institutions publiques, elle doit s'assurer que l'ensemble des services lui soit accessible »⁹¹. Éliminer les obstacles discriminatoires présents dans les normes et pratiques institutionnelles constitue en ce sens un moyen approprié pour favoriser chez les personnes issues de l'immigration la fréquentation des institutions et permet de faciliter leur intégration ainsi que leur pleine participation.

Le caractère inclusif des institutions a également des implications au plan de la socialisation continue de l'ensemble de la population par rapport au caractère diversifié de la société. En effet, des institutions inclusives permettent concrètement la cohabitation d'une pluralité de valeurs, de points de vue et de modes de vie et, par le fait même, habituent tout un chacun à cette différence qui peu à peu acquiert un caractère d'évidence. Comme l'indiquait plus récemment la Commission, cet objectif de socialisation à la diversité, appliqué à l'institution scolaire, prend toute son importance:

« À travers la vie scolaire, les élèves sont donc appelés à côtoyer la diversité. Dans ce contexte, ils sont exposés à une certaine “dissonance cognitive” Ainsi, le programme scolaire leur présentera de manière neutre des formes religieuses et séculières variées. Dans le même sens, des manuels scolaires présentent par exemple l'homoparentalité, ce à quoi les élèves peuvent avoir été jusque-là peu conscients et peu habitués. Plus encore, les autres élèves et leurs enseignants sont porteurs de cette diversité. Le fait de

⁸⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Document de réflexion : La Charte et la prise en compte de la religion dans l'espace public*, juin 2008, p. 35, [En ligne].
http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/Charte_religion_espace_public.pdf

⁹⁰ *Id.*, p. 31.

⁹¹ MINISTÈRE DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES ET DE L'IMMIGRATION, préc., note 21, p. 69.

placer les élèves devant des réalités autres que celles observées dans le cercle familial constitue un objectif incontournable que doit poursuivre l'école dans le cadre de sa mission qui, nécessairement, s'insère plus largement dans une société pluraliste et inclusive. »⁹²

Rendre les institutions publiques plus inclusives implique de la part de l'État qu'il poursuive ses efforts en matière d'élimination des obstacles discriminatoires. À défaut d'une politique explicite de lutte contre le racisme et la discrimination, la Commission encourage le gouvernement à mener une vaste réflexion visant à identifier les obstacles discriminatoires présents dans les normes et pratiques des institutions publiques et à mettre en place un plan d'action gouvernemental dans l'objectif d'enrayer concrètement les obstacles identifiés. De même, une surveillance objective et continue des progrès accomplis devrait être exercée, et ce, afin de s'assurer que soient atteints les résultats escomptés.

De plus, pour être véritablement inclusives, les institutions publiques doivent poursuivre leurs efforts en matière d'accommodement raisonnable, une mesure d'intégration qui cherche à contrecarrer les effets discriminatoires d'une norme ou d'une pratique. L'obligation d'accommodement raisonnable vise à contrebalancer le fait que « [...] des normes peu sensibles aux particularismes peuvent avoir un effet d'exclusion sur les membres de certains groupes et compromettre ainsi leurs chances d'intégration à l'ensemble de la société »⁹³. Par conséquent, le droit à l'égalité réelle implique le fait que des mesures d'accommodement soient mises en place, tant dans les milieux de travail que dans les institutions fournissant des services.

Comme la Commission l'a rappelé à plusieurs reprises, une demande d'accommodement peut être faite sur la base de l'un des 13 motifs interdits de discrimination⁹⁴. L'employeur, le gestionnaire ou le fournisseur de services à qui une mesure d'accommodement est demandée devra l'accorder à moins qu'il ne parvienne à démontrer que la mesure, une fois mise en place, causerait réellement une contrainte excessive, notamment en créant des coûts prohibitifs⁹⁵, en

⁹² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 77, p. 92-93, référant aux jugements : *Chamberlain c. Surrey School District No. 36*, [2002] 4 R.C.S. 710, par. 65-66; *Multani c. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, [2006] 1 R.C.S. 256, par. 76; *S.L. c. Commission scolaire des Chênes*, [2012] 1 R.C.S. 235, par. 39.

⁹³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 89, p. 35; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Réflexion sur la portée et les limites de l'obligation d'accommodement raisonnable en matière religieuse*, février 2005, p. 5, [En ligne]. http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/religion_accommodement_avis.pdf

⁹⁴ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 77, p. 78.

⁹⁵ *Conseil des Canadiens avec déficiences c. Vial Rail Canada Inc.*, [2007] 1 R.C.S. 650.

engendrant une entrave importante au bon fonctionnement de l'organisation, en portant atteinte aux droits d'autrui⁹⁶, etc. Selon la nature de la demande et du contexte, on accordera donc ou non un accommodement. C'est ainsi que depuis maintenant trente ans les tribunaux ont solidement balisé l'obligation d'accommodement raisonnable.

La Commission illustre plus récemment la variété de motifs et de contextes qui ont justifié une mesure d'accommodement :

« En milieu de travail, des femmes enceintes et des personnes en situation de handicap ont, à titre d'exemple, pu bénéficier de conditions d'emploi adaptées à leur condition physique. Pareillement, c'est sur la base de cette obligation que les hôpitaux et les services de garde offrent des menus adaptés aux allergies ou aux prescriptions religieuses de leur clientèle. C'est également sur la base de l'accommodement que des aménagements à l'horaire de travail sont accordés aux employés afin qu'ils puissent souligner une fête religieuse qui est non prévue au calendrier civil. »⁹⁷

Bien que l'obligation d'accommodement raisonnable contribue à l'exercice concret des droits et libertés, certaines mesures qui en découlent sont trop souvent perçues à tort comme des privilèges qui, de plus, seraient uniquement accordés aux personnes issues de l'immigration, une ouverture à tous les particularismes ou encore des caprices auxquels on ne devrait pas accéder. Pour diverses raisons, on tend également à surestimer le nombre réel de demandes. À cet effet, le Comité de consultation sur l'intégration et l'accommodement raisonnable en milieu scolaire⁹⁸ et la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles⁹⁹ qui se sont entre autres penchées sur cette question, ont fait état de peu de cas d'accommodement au fil des ans. Les données internes à la Commission établissent le même constat, tant dans le secteur des enquêtes que dans celui du service-conseil en matière d'accommodement raisonnable¹⁰⁰.

⁹⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 93.

⁹⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 77, p. 79, voir aussi : *Commission scolaire régionale de Chambly c. Bergevin*, [1994] 2 R.C.S. 525, par. 18.

⁹⁸ COMITÉ DE CONSULTATION SUR L'INTÉGRATION ET L'ACCOMMODEMENT RAISONNABLE EN MILIEU SCOLAIRE, *Une école québécoise inclusive : dialogue, valeurs et repères communs*, Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, octobre 2006, [En ligne]. <http://www.mels.gouv.qc.ca/references/publications/resultats-de-la-recherche/detail/article/comite-consultatif-sur-lintegration-et-laccommodement-raisonnable-en-milieu-scolaire/>

⁹⁹ COMMISSION DE CONSULTATION SUR LES PRATIQUES D'ACCOMMODEMENT RELIÉES AUX DIFFÉRENCES CULTURELLES, *Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation*, 2008, [En ligne]. [HTTP://COLLECTIONS.BANQ.QC.CA/ARK:/52327/BS66285](http://collections.banq.qc.ca/ark:/52327/bs66285)

¹⁰⁰ Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 53.

Ces perceptions tenaces entourant l'accommodement raisonnable nous obligent bien sûr à nous questionner sur les enjeux de formation, d'information et d'éducation aux droits et libertés, aspect sur lequel nous reviendrons dans la partie suivante. Dans l'immédiat, la Commission désire toutefois mettre en lumière le fait que plusieurs organisations publiques sont parvenues à établir des structures maintenant éprouvées qui facilitent entre autres le traitement des demandes d'accommodement raisonnable et qui, plus largement, garantissent le caractère inclusif des normes et pratiques institutionnelles. À ce sujet, la Commission rappelait dernièrement au législateur que :

« [...] certaines institutions publiques ont d'ores et déjà établi dans leurs structures organisationnelles des fonctions d'expert-conseil, avec ou sans poste dédié, qui assument certaines responsabilités en matière de lutte à la discrimination, de traitement des demandes d'accommodement raisonnable, d'application des programmes d'accès à l'égalité ou de gestion de la diversité. Ce type de pratique institutionnelle présente plusieurs avantages, notamment quant à l'approche préventive en matière de lutte à la discrimination, à l'offre de conseils adaptés aux besoins des gestionnaires, à la formation continue du personnel, à la cohérence dans la prise de décision, etc. »¹⁰¹

Au moment où l'on réfléchit à des moyens efficaces pour rendre nos institutions publiques plus inclusives aux personnes issues de l'immigration et à celles appartenant à une minorité racisée, ce type d'initiatives mérite que l'on s'y attarde et que l'on en tire les enseignements qui s'y prêtent.

4 L'ÉDUCATION AUX DROITS ET LIBERTÉS

Une courte section du Cahier de consultation porte sur la « Formation interculturelle et antiraciste ». On peut y lire entre autres que la « formation, initiale et continue, à la diversité ethnoculturelle constitue une orientation majeure dans le développement d'institutions et de milieux inclusifs »¹⁰². Le document précise plus loin certaines limites observées dans le cadre de ces initiatives, soit le fait que la formation initiale et continue à la diversité ethnoculturelle « demeure globalement restreinte aux intervenantes et intervenants de première ligne ou aux praticiennes et praticiens des secteurs publics, laissant à l'écart les gestionnaires, dont les directions et les responsables des ressources humaines »¹⁰³. De plus, le document de

¹⁰¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 77, p. 100.

¹⁰² MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, préc., note 5, p. 31.

¹⁰³ *Id.*, p. 41.

consultation indique que « les contenus de formation, les stratégies d'implantation et les approches les plus fructueuses font l'objet de peu d'évaluation »¹⁰⁴. Une piste de réflexion pose alors la question des « autres moyens [qui] pourraient être utilisés afin de sensibiliser les instances dirigeantes à l'importance du développement de compétences interculturelles et antiracistes dans les divers milieux »¹⁰⁵.

Rappelons ici que la Commission, dont la fonction est d'assurer « par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des principes contenus dans la présente Charte »¹⁰⁶, a entre autres pour responsabilités « [d']élaborer et appliquer un programme d'information et d'éducation, destiné à faire comprendre et accepter l'objet et les dispositions de la présente Charte »¹⁰⁷ et « [de] coopérer avec toute organisation vouée à la promotion des droits et libertés de la personne, au Québec ou à l'extérieur »¹⁰⁸. Ainsi, au moment où l'État envisage d'élargir à un public plus grand l'offre de formation – « interculturelle », « antiraciste » et à la « diversité ethnoculturelle » –, elle tient à rappeler l'importance de mettre de l'avant l'éducation aux droits et libertés à l'intérieur de ce type de formation et d'identifier les secteurs-clé de la société où ce volet aura un impact significatif.

Ce faisant, la Commission souscrit aux objectifs de la Déclaration et du Programme d'action de Vienne adoptée lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme de juin 1993 et qui affirme que « l'éducation, la formation et l'information [en matière de droits 'humains] sont indispensables à l'instauration et à la promotion des relations intercommunautaires stables et harmonieuses, ainsi qu'à la promotion de la compréhension mutuelle, de la tolérance et de la paix »¹⁰⁹.

Rappelons que l'Assemblée générale des Nations Unies a par la suite adopté un *Programme mondial en faveur de l'éducation aux droits de l'homme* qui s'échelonne sur trois phases visant des secteurs distincts, mais complémentaires, de la société : dans les systèmes d'enseignement

¹⁰⁴ *Id.*, p. 31.

¹⁰⁵ *Id.*, p. 65.

¹⁰⁶ Charte, art. 71.

¹⁰⁷ *Id.*, art. 71 (4).

¹⁰⁸ *Id.*, art. 71 (8).

¹⁰⁹ CONFÉRENCE MONDIALE SUR LES DROITS DE L'HOMME, *La Déclaration et programme d'action de Vienne*, Organisation des Nations Unies, 25 juin 1993, par. 78 (ou p. 27), [En ligne].
http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/CONF.157/23

primaire et secondaire (2005-2007)¹¹⁰; dans l'enseignement supérieur et auprès des fonctionnaires et des personnes responsables de l'application des lois (2010-2014)¹¹¹; puis chez les professionnels des médias et les journalistes (2015-2019)¹¹².

De façon transversale, parmi les objectifs qui s'inscrivent dans les différentes phases du *Programme mondial en faveur de l'éducation aux droits de l'homme*, retenons les suivants :

- « a) Favoriser l'interdépendance, l'indissociabilité, l'indivisibilité et l'universalité des droits de l'homme [...];
- b) Inculquer le respect des différences et en faire apprécier l'intérêt et favoriser la lutte contre la discrimination [...];
- c) Encourager l'analyse des problèmes chroniques et des difficultés nouvelles qui se présentent dans le domaine des droits de l'homme [...];
- d) Donner aux collectivités et aux particuliers les moyens de déceler leurs besoins en matière de droits de l'homme et de revendiquer efficacement les droits correspondants;
- e) Renforcer la capacité des titulaires de devoirs (en particulier des fonctionnaires), qui ont l'obligation de respecter, protéger et réaliser les droits de l'homme des personnes placées sous leur autorité, de satisfaire à cette obligation; [...]
- g) Faire mieux connaître les instruments et les mécanismes internationaux, régionaux, nationaux et locaux existant en matière de protection des droits de l'homme afin de faciliter leur utilisation;
- h) Mettre en œuvre une pédagogie fondée sur la diffusion des connaissances, l'analyse critique et l'acquisition d'aptitudes utiles à la promotion des droits de l'homme;
- i) Favoriser l'instauration de conditions d'apprentissage qui ne laissent pas place à la crainte et à la frustration et qui soient propices à la participation, à l'exercice des droits de l'homme et au plein épanouissement de la personnalité humaine;
- j) Répondre aux exigences de la vie quotidienne de tous ceux qui bénéficient de cette éducation, en les incitant à se concerter sur la manière de transformer les droits de l'homme pour que ceux-ci ne soient plus seulement des normes abstraites mais s'intègrent à leur situation sociale, économique, culturelle et politique. »¹¹³

¹¹⁰ ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, *Projet de plan d'action pour la première phase (2005-2007) du Programme mondial en faveur de l'éducation aux droits de l'homme*, Cinquante-neuvième session, 2 mars 2005, [En ligne]. <http://www.jinan.edu.lb/hrd/FR/Publicqtion/programme%20mondiale%20de%20education%20des%20droits%20de%20l%20homme.pdf>

¹¹¹ ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, *Projet de plan d'action pour la deuxième phase (2010-2014) du Programme mondial en faveur de l'éducation aux droits de l'homme*, Quinzième session du Conseil des droits de l'homme, 27 juillet 2010, [En ligne]. http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/15session/A.HRC.15.28_fr.pdf

¹¹² ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, *Projet de plan d'action pour la troisième phase (2015-2019) du Programme mondial en faveur de l'éducation aux droits de l'homme*, Vingt-septième session du Conseil des droits de l'homme, 4 août 2014, [En ligne]. <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Fworldprogramme.htm>

¹¹³ ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, préc., note 110, p. 5.

La Commission reconnaît que les ambitions poursuivies par ce programme sont de taille et que les responsabilités en matière d'éducation aux droits et libertés sont nécessairement partagées. Voilà pourquoi il apparaît important de souligner le rôle spécifique de certains milieux par rapport à l'objectif de développer le caractère inclusif des institutions.

4.1 Promouvoir l'éducation aux droits et libertés dans l'offre de formation destinée au personnel des institutions publiques

Pour assurer le caractère inclusif des institutions publiques, la Commission tient tout d'abord à souligner l'importance qu'elle accorde à la formation continue de l'ensemble du personnel de l'État aux enjeux et aux mécanismes de protection des droits et libertés, afin que les services disponibles au public soient accessibles à tous. Encore récemment, la Commission affirmait que l'éducation aux droits et libertés, notamment pour le personnel des institutions publiques, constituait un moyen permettant de reconnaître les pratiques discriminatoires ainsi que les diverses formes d'intimidation¹¹⁴.

À cet égard, une formation aux droits de la personne devrait être donnée en priorité aux hauts fonctionnaires de l'État ainsi qu'aux gestionnaires dont les décisions influencent nécessairement la teneur des normes et pratiques institutionnelles, et donc, leur caractère discriminatoire ou non.

De même, la formation aux droits et libertés devrait viser les « personnes en situation d'autorité, par exemple les agents de police ou les personnes qui sont responsables de l'application de mesures disciplinaires (directeurs d'école) ou encore qui prennent soin de personnes vulnérables »¹¹⁵. Cette priorité de formation devrait également s'appliquer aux responsables des ressources humaines, étant donné les impacts de leurs décisions sur la composition du personnel des institutions publiques.

Plus largement, étant donné que les agents de l'État « peuvent exercer des professions très diverses, le contenu de la formation aux droits de l'homme [devrait être] très varié selon les

¹¹⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse déposé dans le cadre de la consultation publique sur la lutte contre l'intimidation*, (Cat. 2.120.9), novembre 2014, p. 6.

¹¹⁵ *Id.*

cas »¹¹⁶. En ce sens, des adaptations au contenu de ces formations devraient être prévues lorsque nécessaire afin qu'il réponde spécifiquement aux fonctions exercées par les agents de l'État.

Cette formation aux droits et libertés devrait par ailleurs être donnée de façon continue et être accompagnée d'une évaluation ponctuelle des acquis, dans le but de s'assurer que ces compétences soient intégrées par tous les membres de son personnel. De même, les compétences associées au respect et à la promotion des droits et libertés devraient être évaluées durant les processus d'embauche. Ainsi, une culture des droits et libertés aura plus de chance de se déployer au sein des institutions publiques et diminuera les risques pour la clientèle de vivre des situations discriminatoires. C'est d'ailleurs dans cet esprit que la Commission, dans son *Rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences*, formulait la recommandation suivante :

« que le ministère de la Justice et le ministère de la Sécurité publique prennent des mesures afin de s'assurer que tous les acteurs du système judiciaire et des tribunaux administratifs (juges, avocats, procureurs de la couronne, agents de libération conditionnelle, gardiens de prison, etc.) seront recrutés, formés, évalués et promus en tenant compte de leurs compétences interculturelles. »¹¹⁷

Dans un autre ordre d'idées, notons que le fait de se doter de politiques de formation et de guides d'information représente un moyen supplémentaire en matière d'éducation aux droits et libertés et de prévention de la discrimination. Ces outils de gestion devraient aussi permettre d'apaiser certaines craintes de gestionnaires à l'égard de certaines pratiques¹¹⁸. En effet, un décideur aura, à titre d'exemple, plus de chance d'arriver à des résultats avisés et concluants en matière d'accommodement raisonnable, si l'institution dans laquelle il œuvre s'est dotée de formation et d'outils de vulgarisation facilitant ce type de prise de décision¹¹⁹.

¹¹⁶ ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, préc., note 118, p. 23.

¹¹⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 32, p. 43.

¹¹⁸ Marc-André DOWD, « Synthèse des ateliers », (sous la dir. de Paul Eid) *Pour une véritable intégration – Droit au travail sans discrimination*, Éditions Fides, 2009, p. 260.

¹¹⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 77, p. 81.

Recommandation 14 : La Commission recommande que le gouvernement mette en place des formations aux droits et libertés offertes sur une base continue à l'ensemble de son personnel, en priorité aux hauts fonctionnaires, aux personnes en autorité et aux responsables des ressources humaines. La connaissance du contenu de ces formations par son personnel devra être évaluée en cours d'emploi ou lors de concours de sélection.

4.2 L'éducation aux droits et libertés dans les programmes d'enseignement

4.2.1 Le secteur de l'enseignement primaire et secondaire

La Commission désire tout d'abord souligner les effets escomptés par l'application du *Programme mondial en faveur de l'éducation aux droits de l'homme* en milieu scolaire :

« a) Amélioration des acquis scolaires en raison du recours à des méthodes et pratiques d'enseignement et d'apprentissage participatives centrées sur les enfants et des nouvelles responsabilités confiés aux enseignants;

b) Meilleur accès au système scolaire et plus grande participation aux activités scolaires du fait de l'instauration d'un environnement d'apprentissage fondé sur les droits, ouvert à tous et accueillant, qui encourage les valeurs universelles, l'égalité des chances, la diversité et la non-discrimination;

c) Contribution à la cohésion sociale et à la prévention des conflits, l'accent étant mis sur l'épanouissement social et affectif et sur la sensibilisation à la citoyenneté démocratique et aux valeurs [démocratiques]. »¹²⁰

Une lecture attentive des effets de l'éducation aux droits et libertés dans le milieu scolaire démontre la très grande parenté entre cette approche et certaines des propositions discutées dans le cadre de Cahier de consultation, notamment celles liées à l'inclusion, à la participation et à la cohésion sociale.

La Commission désire rappeler que les activités en matière d'éducation aux droits et libertés qu'elle organise ont depuis longtemps privilégié le milieu scolaire, tant dans le secteur primaire que secondaire :

« La Commission a produit des documents pédagogiques pour appuyer l'enseignement des droits et offre auprès des gestionnaires, des enseignants ou des autres intervenants, des sessions et des ateliers de formation qui favorisent la transmission de connaissances

¹²⁰ ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, préc., note 110, p. 9.

sur les droits et libertés, ainsi que le développement d'habiletés et de comportements respectueux des droits de la personne. »¹²¹

La Commission est d'avis que la nouvelle politique devrait être l'occasion de faire de la promotion auprès des plus jeunes des droits et libertés énoncés dans la Charte une priorité pour le gouvernement québécois. Cette priorité devrait se traduire idéalement par un espace plus grand réservé à l'éducation aux droits, tant dans les programmes d'enseignement primaire et secondaire, qu'à travers les « processus pédagogiques », les « méthodes d'enseignement » et plus largement, dans le « milieu » « dans lequel l'éducation est dispensée »¹²². Le curriculum ainsi que les pratiques ayant cours à l'intérieur de l'école seraient ainsi guidés par le principe d'égalité réelle.

C'est en ce sens que la Commission recommandait en 1997 « l'inscription formelle de l'éducation aux droits de la personne parmi les finalités assignées à l'école par la *Loi sur l'instruction publique* »¹²³. Elle estime important de la réitérer dans le cadre de l'adoption de la nouvelle politique.

Recommandation 15 : La Commission recommande que l'éducation aux droits de la personne soit introduite formellement à l'intérieur de la *Loi sur l'instruction publique*.

Dans son *Mémoire sur le document de consultation Vers une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination*, la Commission reconnaissait par ailleurs la diversité d'initiatives mises de l'avant par les divers acteurs du système scolaire afin de promouvoir l'égalité, la diversité et le pluralisme culturel¹²⁴.

Du même souffle, la Commission déplorait toutefois que « l'éducation à la citoyenneté et l'éducation interculturelle dans les écoles tendent à accorder une importance moindre aux

¹²¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 114, p. 7.

¹²² COMITÉ DES DROITS DE L'ENFANT, *Observation générale no 1 : Les buts de l'éducation*, Vingt-sixième session 2003, U.N. Doc. CRC/GC/2001/1, 2001, par. 8.

¹²³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Notes pour la présentation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse devant la Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale à l'occasion des audiences sur l'Avant-projet de loi modifiant la Loi sur l'instruction publique l'éducation de l'Assemblée nationale*, (Cat. 2.412-84.3), 1997, p. 5.

¹²⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 11, p. 15. Voir également : MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, DU LOISIR ET DU SPORT, *Politique d'intégration scolaire et d'éducation interculturelle. Rapport d'évaluation*, 2014.

phénomènes du racisme, des préjugés et de la discrimination en tant que facteurs qui compromettent le principe d'égalité inscrit dans la Charte »¹²⁵. Elle reprenait alors à son compte le constat selon lequel les milieux scolaires éprouvaient de la réticence à adopter une position antiraciste ou à présenter la discrimination dans ses aspects systémiques¹²⁶. C'est sur cette base qu'elle proposait deux recommandations. L'une d'elles visait la bonification de la Politique d'intégration scolaire et d'éducation interculturelle :

« [afin qu'elle] pose comme objectif éducatif prioritaire, aux côtés de l'inculcation des principes d'égalité et de respect du pluralisme, la familiarisation des élèves avec les mécanismes institutionnels et systémiques qui ont contribué historiquement, et contribuent encore, à renforcer diverses formes de préjugés, d'exclusion et de discrimination. »¹²⁷

Un volet de la formation destinée aux élèves devrait par ailleurs couvrir les mesures de protection des droits et libertés qui sont prévues à la Charte et qu'ils pourraient ainsi comprendre et invoquer lors de situations de discrimination.

La seconde recommandation suggérait l'adaptation de la formation à l'enseignement, de manière à ce que les futurs enseignants comprennent les mécanismes institutionnels et systémiques du racisme et de la discrimination absents du curriculum et auxquels nous référerions à l'instant¹²⁸. Le personnel du milieu scolaire, et tout spécialement ses enseignants, a un rôle majeur à jouer dans la transmission et la mise en œuvre d'une éducation orientée vers les droits et libertés, tel qu'indiqué à l'article 22 de la *Loi sur l'instruction publique*¹²⁹. La mise en valeur de l'éducation aux droits et libertés dans le programme, mais aussi dans les pratiques de l'école québécoise, doit interpeller directement le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, mais également ses partenaires, les syndicats, les associations de parents d'élèves, les groupes communautaires, etc.

¹²⁵ *Id.*

¹²⁶ Marie Mc ANDREW, Maryse POTVIN et Fasal KANOUTÉ, *L'éducation antiraciste en milieu scolaire francophone à Montréal : diagnostic et perspectives*, Chaire d'études ethniques de l'Université de Montréal, 2006.

¹²⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 11, p. 45.

¹²⁸ *Id.*, p. 46.

¹²⁹ *Loi sur l'instruction publique*, art. 22, 3^e alinéa.

Recommandation 16 : La Commission recommande au gouvernement d'inscrire au sein de la Politique d'intégration scolaire et d'éducation interculturelle l'objectif éducatif de familiariser les élèves avec les mécanismes institutionnels et systémiques qui contribuent à renforcer diverses formes de préjugés, d'exclusion et de discrimination.

Recommandation 17 : La Commission recommande au gouvernement d'adapter la formation à l'enseignement, de manière à ce que les futurs enseignants comprennent ces mécanismes institutionnels et systémiques du racisme et de la discrimination.

Outre la formation initiale, la formation continue en matière d'éducation aux droits et libertés constitue un moyen à privilégier pour le gouvernement dans ce contexte. De plus, leur contenu devrait porter également sur les mesures de protection des droits et libertés prévues à la Charte, de manière à ce qu'elles puissent être transmises au sein de l'institution scolaire. En s'inspirant du *Projet de plan d'action pour la première phase du Programme mondial en faveur de l'éducation aux droits de l'homme*¹³⁰, la Commission formule les recommandations suivantes.

Recommandation 18 : que soit offerte une formation continue qui permettra à tous les enseignants, au personnel éducatif ainsi qu'aux partenaires de l'école d'acquérir les connaissances, la compréhension, les qualifications, et les compétences qui faciliteront l'apprentissage et l'exercice des droits et libertés promues dans la Charte.

Recommandation 19 : que l'éducation aux droits et libertés des élèves et des enseignants comprenne un volet destiné à la compréhension des mesures de protection des droits et libertés prévues à la Charte.

4.2.2 Le secteur de l'enseignement collégial et universitaire

La Commission l'évoquait à l'instant, l'ensemble des acteurs des institutions publiques, dont ceux du système scolaire, devraient avoir des connaissances, la compréhension, les qualifications et les compétences qui permettent l'exercice concret des droits et libertés contenus dans la Charte. À cet égard, l'éducation aux droits et libertés dans les formations collégiale et universitaire apparaît comme un moyen important de s'assurer que les futurs praticiens et futurs professionnels des institutions publiques soient adéquatement formés à ce sujet. Cette exigence devrait traverser l'ensemble des disciplines et programmes de formation, tant au niveau collégial qu'universitaire.

¹³⁰ ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES, préc., 111.

Certains programmes universitaires offrent déjà un cours sur ces questions, notamment dans les programmes en enseignement (éducation préscolaire, enseignement primaire et secondaire), mais il est optionnel ou obligatoire selon l'université. Il s'agira donc d'élargir l'offre de cours aux autres cursus et d'uniformiser leur contenu¹³¹.

C'est en ce sens que la Commission, dans son *Rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences*, afin d'améliorer la formation des futurs policiers, recommandait « que soit prévue, dans les programmes de techniques policières et dans celui de l'École nationale de police, une formation en antiracisme assortie d'une évaluation formelle des acquis pour les futurs policiers »¹³².

Dans d'autre cas, il s'agira de compléter des approches en place dans les programmes qui ne donnent pas la pleine mesure au droit à l'égalité réelle. À cet égard, pensons notamment aux programmes de formation des futurs conseillers en ressources humaines ou en relations industrielles, où l'on constate qu'une approche de la gestion de la diversité est devenue prédominante et tend à éluder le phénomène de la discrimination qui serait mieux présenté dans une perspective d'éducation aux droits et libertés.

Recommandation 20 : La Commission recommande que le gouvernement incite les établissements collégiaux et universitaires à introduire des formations portant sur l'éducation aux droits et libertés.

4.3 Sensibiliser la population en général à l'importance de respecter tous les droits et libertés

Le document de consultation dresse un certain nombre d'observations au sujet des craintes de la société d'accueil à l'égard de l'immigration. Il reconnaît à cet égard « l'apparition périodique de questionnements et de tensions portant sur les relations interculturelles »¹³³, les préoccupations de la population « attribuables au port de signes visibles et à certaines

¹³¹ Julie, LAROCHELLE-AUDET, Corina BORRI-ANADON, Marie Mc ANDREW ET Maryse POTVIN, *La formation initiale du personnel scolaire sur la diversité ethnoculturelle, religieuse et linguistique dans les universités québécoises : portrait quantitatif et qualitatif*. Montréal : CEETUM/Chaire de recherche du Canada sur l'Éducation et les rapports ethniques 2013. Rapport de recherche remis à la Direction des services aux communautés culturelles. Montréal : MELS.

¹³² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 32, p. 115.

¹³³ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, préc., note 5, p. 17.

demandes d'accommodement sur la base de motifs religieux »¹³⁴ ainsi que « les discours hostiles [et les] tensions sur la base de différences culturelles, particulièrement à l'endroit des personnes appartenant à des minorités ethnoculturelles natives ou immigrantes »¹³⁵. C'est également dans ce sens qu'il affirme que les « balises de la vie collective en contexte de diversité sont un sujet de préoccupation »¹³⁶. Le Cahier de consultation précise de plus que ce contexte a pu avoir des conséquences négatives sur le lien de confiance entre les Québécois et sur le lien de solidarité à l'égard des personnes d'« origines ethnoculturelles différentes ».

De l'avis de la Commission, le Cahier de consultation gouvernemental sur la nouvelle politique ne parvient pas à tirer les conséquences concrètes de ces constats. Certains passages tendent en effet à banaliser les éléments de contexte précédemment mis en évidence:

« Les préoccupations exprimées à l'égard de l'immigration et de la diversité ne sont pas propres au Québec et les débats sur ces sujets y demeurent généralement plus pacifiques et moins virulents qu'ailleurs. En effet, dans plusieurs pays de l'Europe de l'Ouest notamment en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas, en Allemagne et en France, on assiste à de sérieuses remises en question, voire à un rejet des modèles d'aménagements de la diversité ethnoculturelle. Dans certains de ces pays, des partis politiques d'extrême-droite, avec des programmes politiques hostiles à l'immigration, obtiennent des parts importantes de l'appui populaire, ce qui n'est pas le cas sur la scène politique québécoise. »¹³⁷

Le contenu de cet extrait vient donner aux malaises de la population un caractère normal, voire mineur. Pour véritablement rétablir les liens de confiance et de solidarité entre la société d'accueil et les personnes issues de l'immigration, le gouvernement doit faire davantage : les moyens envisagés pour s'attaquer au malaise doivent être à la hauteur des problématiques identifiées.

À titre d'exemple, l'intention gouvernementale de mieux informer la population en général sur le nombre réel d'immigrants et sur la proportion réelle de musulmans au Québec¹³⁸ apparaît comme un moyen peu ambitieux et peu susceptible de renforcer la cohésion sociale telle que décrite dans le Cahier de consultation :

¹³⁴ *Id.*, p. 18.

¹³⁵ *Id.*

¹³⁶ *Id.*, p. 26.

¹³⁷ *Id.*, p. 18-19.

¹³⁸ *Id.*, p. 18.

« Une société qui aspire à une plus grande cohésion “met l’accent sur la nécessité de bâtir un projet sociétal où tous reconnaissent qu’ils sont des acteurs actifs appelés à fournir des efforts partagés au nom du bien-être individuel et collectif et qu’ils ont les moyens de participer à ce projet” Elle vise aussi à réduire les disparités, à combattre la marginalisation, à aménager équitablement les différences et à assurer la protection sociale de l’ensemble de la population. L’homogénéité ethnoculturelle n’est pas une condition à la cohésion sociale. Bien au contraire, les sociétés qui tentent d’imposer l’homogénéité par des pratiques d’assimilation forcée se fondent sur l’exclusion et le repli identitaire, ce qui ne peut que nuire à la cohésion sociale. En contexte de diversité ethnoculturelle, celle-ci puise plutôt ses sources dans l’égalité d’accès aux ressources communes ainsi que dans le sentiment d’acceptation et le sentiment d’appartenance qui se développe au quotidien lorsque des personnes d’origines diverses se côtoient, apprennent à se connaître et à se reconnaître comme membres à part entière d’une même société, dans leurs ressemblances, différences, accords et désaccords. »¹³⁹

La Commission encourage le gouvernement à prendre la pleine mesure de cette définition et à mettre en place les moyens concrets nécessaires à sa réalisation. En ce sens, l’objectif devrait plutôt consister à mieux comprendre les origines de ce malaise, à identifier les principaux mécanismes sociaux qui participent à sa reproduction et à agir concrètement sur ceux-ci, afin d’atténuer les effets possiblement discriminatoires de ces craintes vis-à-vis des personnes immigrantes ou perçues comme telles. Leurs effets pernicieux ne doivent pas être sous-estimés¹⁴⁰. Comme on le sait, les perceptions alimentant ces craintes sont des « forces agissantes aussi longtemps que l’on ne sait pas les corriger ou les dissiper »¹⁴¹.

L’éducation aux droits et libertés constitue de l’avis de la Commission un outil privilégié pour lutter contre les préjugés et la discrimination qui devrait être intégré dans la nouvelle politique. Des campagnes publiques de sensibilisation devraient notamment être entreprises pour déconstruire certains mythes tenaces ainsi que certains préjugés à l’égard de l’immigration. Il s’agit plus directement de lutter contre un certain néoracisme présent dans la société et qui est « alimenté par l’idée selon laquelle les différences culturelles de certains groupes sont inadaptées à l’environnement culturel »¹⁴².

¹³⁹ *Id.*, p. 21 [nos soulignés].

¹⁴⁰ C’est en ce sens que la Commission faisait remarquer que « [m]ême si le projet de Charte des valeurs semble désormais chose du passé, les tensions qui se sont manifestées au cours de l’automne 2013 et de l’hiver 2014 ne sont pas pour autant disparues. Les cicatrices sont toujours vives dans plusieurs communautés particulièrement visées par la Charte des valeurs. » COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 53, p. 8.

¹⁴¹ Dominique REYNIÉ, *Populismes : la pente fatale*, Plon, coll. Tribune libre, 2011, p. 43.

¹⁴² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 11, p. 4.

Selon la Commission, ces efforts en matière de sensibilisation devraient être coordonnés à une lutte plus soutenue envers les propos qui exposent ou qui tendent à exposer des personnes ou des catégories de personnes à la haine. À cet effet, le Cahier de consultation observe que « la propagande haineuse est particulièrement préoccupante dans Internet et dans les médias sociaux » et s'interroge sur les moyens d'« agir de manière proactive pour dissiper ce phénomène »¹⁴³.

Partant d'un constat similaire, la Commission recommandait encore récemment¹⁴⁴ l'ajout d'une disposition à la Charte interdisant l'incitation publique à la haine pour un motif interdit de discrimination.

5 LA SÉLECTION DES IMMIGRANTS ET LE RECOURS AUX TRAVAILLEURS ÉTRANGERS TEMPORAIRES

La Commission considère que deux aspects du choix stratégique visant un « système d'immigration compétitif permettant d'attirer, de sélectionner et de favoriser l'établissement de talents stratégiques qui contribuent à la vitalité du français, à la prospérité et à la diversité »¹⁴⁵ sont problématiques. Le premier concerne la « diversification » de l'immigration. Le second a trait au recours à la migration temporaire pour pallier les besoins de main-d'œuvre « pressants et ponctuels » des entreprises du Québec.

5.1 La quantification de l'immigration par bassin géographique

Rappelons que la nouvelle politique sur l'immigration, la diversité et l'inclusion servira de base à l'élaboration de la future planification pluriannuelle de l'immigration et à la révision de la *Loi sur l'immigration au Québec*. À cet égard, l'enjeu 2 du Cahier de consultation est entièrement consacré à la sélection de l'immigration. Il y est question de revoir le système de sélection des immigrants en se basant sur la « déclaration d'intérêt » et en tenant compte de la connaissance du français par les candidats de la « sous-catégorie des travailleurs qualifiés » à l'immigration, des besoins du marché du travail et du maintien de la diversité de l'immigration.

¹⁴³ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, préc., note 5, p. 38.

¹⁴⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 114.

¹⁴⁵ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, préc., note 5, p. 39.

Le Cahier de consultation lance à ce titre une piste de réflexion sur la conciliation de trois objectifs supposément « contradictoires » : la maîtrise du français – récemment exigée avec le rehaussement du niveau de connaissance du français comme critère de sélection - par les futurs immigrants, l'adéquation de leur profil socioprofessionnel aux besoins du marché du travail ainsi que la diversification de l'immigration.

« La sélection de travailleuses et de travailleurs qualifiés repose sur un arbitrage délicat qui vise à déterminer le poids relatif que devrait avoir la prise en compte de divers objectifs pouvant paraître contradictoires. Par exemple, l'objectif d'un arrimage plus étroit de la sélection avec les besoins spécifiques du marché du travail peut entraîner une diminution du nombre d'admissions. De même, l'augmentation de la proportion de personnes connaissant le français au moment de l'admission pourrait limiter la capacité de sélectionner des candidates et des candidats qui présentent les compétences recherchées par le marché du travail québécois ou entraîner une diminution de la diversité de la provenance de l'immigration. Comment stimuler la position concurrentielle du Québec pour le recrutement d'une immigration francophone et diversifiée, tout en s'assurant d'une réponse aux besoins économiques et sociaux? »¹⁴⁶

Dans le Cahier de consultation, le rehaussement récent des exigences de connaissance du français est perçu comme un obstacle supplémentaire dans la sélection des immigrants. Ainsi, ce critère de sélection « peut paraître difficilement conciliable avec la réponse à d'autres besoins importants de la société québécoise, notamment le recrutement de candidates et de candidats dont la formation et les compétences sont recherchées sur le marché du travail et la diversification des bassins d'immigration. »¹⁴⁷

La Commission s'interroge sur cet objectif de diversification de la provenance des immigrants. À notre connaissance, cet enjeu ne semble pas avoir fait l'objet de recherches. En outre, les chercheurs auxquels le Cahier de consultation fait référence en viennent à la conclusion que « les pays d'origine des immigrants au Québec sont très diversifiés, si bien que l'immigration n'a pas mené à la création d'une large communauté provenant d'une seule et même source »¹⁴⁸. De l'avis de la Commission, il n'y aurait donc pas lieu de corriger la situation actuelle.

¹⁴⁶ *Id.*, p. 43 [nos soulignés].

¹⁴⁷ *Id.*, p. 40 [nos soulignés].

¹⁴⁸ Alain-G. GAGNON, Micheline MILOT, F. Leslie SEIDLE et François BOUCHER, *Rapport présenté au ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion en vue d'élaborer un nouvel énoncé de politique*, Montréal, octobre 2014, p. 25.

Ainsi, la Commission souhaiterait à cet égard réitérer ses craintes¹⁴⁹ quant à la sélection discriminatoire de futurs immigrants sur la base de l'origine ethnique ou nationale. En 2004 déjà, dans son mémoire sur le Projet de loi modifiant la *Loi sur l'immigration au Québec* présenté devant la Commission de la culture de l'Assemblée nationale, elle émettait de sérieuses réserves sur la fixation d'objectifs par bassin géographique pour la sélection des ressortissants étrangers. Cette dernière, basée sur des critères liés à la nationalité ou à l'appartenance ethnique, peut entraîner des abus pouvant aller à l'encontre des articles 10 et 12 de la Charte des droits¹⁵⁰.

Plus encore, c'est la concentration des candidats admis dans une même et seule région du monde qui préoccupe le gouvernement.

« Bien que le Québec continue à prêter une attention particulière à assurer la diversité du mouvement migratoire, ces nouvelles exigences sont susceptibles de favoriser la concentration des personnes candidates admises en provenance de pays majoritairement francophones. »¹⁵¹

Or, la majorité des immigrants provient de pays africains, notamment du Maghreb. En effet, le Maroc et l'Algérie font partie des cinq principaux pays de provenance depuis plus de dix ans et les immigrants maghrébins majoritairement francophones représentent, depuis 2002, environ 20% de l'immigration totale admise annuellement au Québec¹⁵². De plus, l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne sont les régions du monde au sein desquelles le français, en tant que langue seconde, est le plus répandu. Il est utilisé comme langue d'enseignement dans certains pays africains. C'est dire que cette langue est connue et maîtrisée par les immigrants provenant

¹⁴⁹ La Commission réitérait à plusieurs occasions ses préoccupations au regard de ce critère discriminatoire : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le document de consultation « La planification de l'immigration sur la période 2008-2010 »*, (Cat. 2.120-7.27), 2007; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le document de consultation La planification de l'immigration sur la période 2012-2015*, (Cat.2.120-7.28), 2011; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 14, Loi modifiant la Charte de la langue française, la Charte des droits et libertés de la personne et d'autres dispositions législatives*, (Cat. 2.412.80.6), 2013.

¹⁵⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la culture de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 53, Loi modifiant la Loi sur l'immigration au Québec*, (Cat. 2.412.99.1), 2004.

¹⁵¹ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, préc., note 5, p. 40 [nos soulignés].

¹⁵² MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, *Tableaux sur l'immigration au Québec, 2002-2006*, p. 19, 2007; *Tableaux sur l'immigration permanente au Québec, 2006-2010*, p. 25, 2011 et *Tableaux sur l'immigration permanente au Québec, 2009-2013*, p. 25, 2014.

de ce continent dont les diplômes universitaires et l'expérience professionnelle sont souvent acquis en français.

La volonté du gouvernement de réévaluer la quantification de l'immigration par bassin et de privilégier ses actions de promotion du Québec dans les régions du monde non francophones¹⁵³ laissent penser que l'objectif visé est de réduire le volume d'immigrants provenant de pays africains. Le rééquilibrage progressif de la proportion des grands bassins géographiques de provenance des immigrants, de manière à limiter à 30 % cette proportion par bassin, est d'ailleurs l'un des objectifs de la dernière planification de l'immigration¹⁵⁴. On constate, en 2011, une diminution du nombre d'immigrants provenant du continent africain au profit d'autres grands bassins de provenance¹⁵⁵, mais leur proportion augmente légèrement en 2012 et 2013¹⁵⁶, et ce, malgré les projections à la baisse pour le bassin africain dans les plans annuels d'immigration¹⁵⁷ pour ces mêmes années.

Par ailleurs, la Commission est d'avis que la mise en place de quotas par région de recrutement des immigrants ne résoudra en rien la sous-performance socioéconomique des nouveaux arrivants. L'on sait bien que la transférabilité des compétences et des expériences professionnelles acquises par les immigrants racisés dans leur pays d'origine - ou dans leur dernier pays d'immigration - au marché du travail québécois pose problème. Nous l'avons dit dans la deuxième partie de ce mémoire, l'exigence d'une expérience québécoise, la non-

¹⁵³ *Id.*, p. 40-41.

¹⁵⁴ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, préc., note 149, p. 31.

¹⁵⁵ Alors que la population des immigrants permanents provenant d'Afrique s'élevait à 36,8 % (dont le Maghreb 20,7 %) en 2010, elle diminuait en 2011 pour atteindre 33 % (dont le Maghreb 17,9 %). La diminution du volume d'immigrants provenant d'Afrique en 2011 s'est faite au profit de deux autres bassins : les continents asiatique et américain desquels provenaient en 2010, respectivement 25,4 % et 21,1 % d'immigrants permanents contre respectivement 28,1 % et 23,4 % en 2011. MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, *Fiche de synthèse sur l'immigration et la diversité ethnoculturelle au Québec, données d'admissions pour les années 2010 et 2011*, 2011, 2012.

¹⁵⁶ En 2012, les immigrants africains comptent pour 33,7 % des immigrants, ceux d'Asie pour 25,0 %, ceux d'Amérique 22,6 %, ceux d'Europe pour 18,5 % et ce d'Océanie pour 0,1 %. En 2013, les immigrants venant d'Afrique sont un peu plus nombreux qu'en 2011 et moins nombreux qu'en 2010, 34,8 % (dont le Maghreb 16,6 %). Ils sont suivis des immigrants venant d'Asie (26,7 %), d'Amérique (21,4 %), d'Europe (17,0 %) et d'Océanie (0,1 %). MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, *Fiche de synthèse sur l'immigration et la diversité ethnoculturelle au Québec, données d'admissions pour les années 2011 et 2012*, 2012, 2013.

¹⁵⁷ Les admissions planifiées pour 2012 se répartissent, selon le continent de dernière résidence, comme suit : Afrique 31 %; Amérique 25 %; Asie 24 %; Europe 20 %. Les admissions planifiées pour 2013 se répartissent, selon le continent de dernière résidence, comme suit : Afrique 30 %; Amérique 23 %; Asie 28 %; Europe 20 %. MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, *Plans annuel d'immigration*, 2011, 2012.

reconnaissance des diplômes, l'opacité des ordres professionnels sont autant d'obstacles systémiques auxquels font face les immigrants racisés.

Ainsi, la Commission est d'avis que le véritable enjeu de la nouvelle politique réside dans la capacité de la société québécoise à intégrer ses immigrants¹⁵⁸. De plus, l'amélioration de l'arrimage entre la sélection des immigrants et leur intégration socioéconomique commande tout d'abord de mettre l'accent sur la responsabilité de la société d'accueil¹⁵⁹.

Recommandation 21 : La Commission réitère sa recommandation selon laquelle la *Loi sur l'immigration au Québec* devrait spécifier le cadre qui baliserait la capacité du gouvernement de fixer des volumes d'immigration par bassin géographique afin que ce critère de sélection n'ait pas d'effets discriminatoires au sens des articles 10 et 12 de la Charte.

5.2 Les travailleurs étrangers temporaires peu spécialisés

La Commission se réjouit de l'intérêt porté, dans le Cahier de consultation, à la question de la protection des droits des travailleurs étrangers temporaires, spécialisés et peu spécialisés, et à celle du respect par les employeurs de leurs obligations à leur égard¹⁶⁰.

Cependant, à la lecture de la piste de réflexion lancée au sujet du recours à cette main-d'œuvre, seuls les bénéfices tirés de l'immigration temporaire sont considérés.

« Comment s'assurer que le recours aux travailleuses et aux travailleurs temporaires contribue véritablement à assurer le dynamisme économique du Québec? Comment s'assurer que ce recours ne se fasse pas au détriment de l'amélioration de la productivité des entreprises et des conditions de travail? »¹⁶¹

Ici encore, la Commission souhaiterait insister sur la part de responsabilité du gouvernement dans l'intégration sociale des immigrants, permanents ou temporaires. Elle reconnaît que toute

¹⁵⁸ La Commission soulignait également cet enjeu dans son *Mémoire sur le document de consultation La planification de l'immigration sur la période 2012-2015*. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 149, p. 6.

¹⁵⁹ Jacques FRÉMONT, *Allocution du président de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, à la 7^{ème} Conférence annuelle de l'Association Canadienne des Études sur les Réfugiés et la Migration Forcée (ACERMF), le 7 mai 2014, [En ligne].
<http://www.cdpdj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=628>

¹⁶⁰ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, préc., note 5, p. 42.

¹⁶¹ *Id.*, [nos soulignés].

société d'accueil admet des immigrants, permanents et temporaires, notamment pour répondre à des besoins démographiques et économiques croissants et que les politiques gouvernementales d'immigration et d'intégration doivent en tenir compte. Cependant, la Commission se préoccupe de la discrimination systémique à l'égard des travailleuses et travailleurs migrants, notamment des travailleurs étrangers temporaires peu spécialisés.

La Commission a fait état à maintes reprises¹⁶² de ses préoccupations en ce qui a trait aux conditions de travail des travailleurs étrangers temporaires peu spécialisés, à leur contrat de travail, à leur obligation de résider chez l'employeur, à leurs conditions d'hébergement, à leur permis de travail restreint ainsi qu'à leur droit de représentation syndicale. Aussi, la condition vulnérable dans laquelle se retrouvent ces travailleurs porte-t-elle préjudice aux conditions de travail de l'ensemble des travailleurs de certains secteurs au Québec. En plus de la discrimination qu'ils vivent en emploi, ces travailleurs peu spécialisés ont de la difficulté à justifier leur résidence et se voient ainsi exclus de certains programmes de protection sociale.

La Commission souhaite saisir l'occasion de l'adoption prochaine de la nouvelle politique et de la révision de la *Loi sur l'immigration au Québec* prévue cette année pour réitérer la recommandation selon laquelle :

Recommandation 22 : Le gouvernement devrait utiliser sa compétence législative en matière d'immigration afin de limiter le recours à des travailleuses et travailleurs étrangers temporaires peu spécialisés en proposant, pour ceux-ci, des programmes d'immigration permanente qui tiennent compte des problèmes réels de pénurie de main-d'œuvre¹⁶³.

Subsidiairement, au sens juridique du terme, la Commission réitère : la recommandation selon laquelle :

Recommandation 23 : Le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion n'accepte que des travailleuses et travailleurs disposant d'un permis de travail sectoriel par province¹⁶⁴.

¹⁶² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc. note 33; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Notes de présentation aux audiences pan canadiennes du Comité permanent des Communes sur la Citoyenneté et l'Immigration*, (Cat. 2.600.224), 2008.

¹⁶³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 33, p. 27.

¹⁶⁴ *Id.*, p. 28.

CONCLUSION

Au moment où le gouvernement du Québec envisage de promulguer et de mettre en œuvre sa nouvelle politique en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a tenu à relever les éléments du Cahier de consultation qui gagneraient à être améliorés et à formuler les recommandations appropriées, afin de s'assurer que son contenu et sa portée respectent l'esprit de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

La Commission salue à cet égard la volonté du gouvernement de mettre de l'avant les principes d'inclusion, de réciprocité et de cohésion sociale, et ce, afin de rétablir les liens de solidarité entre la société d'accueil et les personnes issues de l'immigration. Ainsi, le Cahier de consultation reconnaît dans une certaine mesure les difficultés auxquelles se heurtent encore trop souvent les nouveaux arrivants et les membres des minorités racisées. Les solutions mises de l'avant ne prennent pas toujours la pleine mesure des constats établis par l'État.

La Commission observe en effet que le gouvernement devra mieux reconnaître sa part de responsabilité dans l'intégration socioéconomique des membres des minorités racisées, immigrants ou nés ici. Il s'agit là du véritable enjeu de la nouvelle politique. À lui seul, le taux de représentation des personnes racisées dans la fonction publique illustre l'ampleur du défi à relever par l'État qui doit servir de modèle pour les autres secteurs d'emploi.

La Commission est également d'avis que le gouvernement doit faire des efforts significatifs afin de rendre les institutions publiques pleinement inclusives. Cela ne pourra se faire qu'en inscrivant l'« égalité réelle » dans les principes directeurs de sa nouvelle politique afin de s'assurer que la formulation et l'application des lois seront conformes à l'esprit de la Charte. L'État doit également reconnaître le caractère discriminatoire des obstacles systémiques rencontrés par les membres des minorités racisées dans ses institutions.

La Commission insiste par ailleurs sur l'éducation et la sensibilisation aux droits et libertés comme des moyens à privilégier pour atteindre les objectifs d'inclusion poursuivis par le gouvernement et amener l'ensemble des composantes de la société à y adhérer.

Recommandation 1 : La Commission recommande que la politique sur l'immigration, la diversité et l'inclusion replace la problématique québécoise du racisme et de la discrimination dans son contexte sociohistorique afin de mieux appréhender et combattre les situations de discrimination vécues aujourd'hui par les minorités racisées.

Recommandation 2 : La Commission recommande au gouvernement de préciser le caractère démocratique des « valeurs communes » dans la politique d'immigration, de diversité et d'inclusion, et ce, au sens de la Charte.

Recommandation 3 : La Commission recommande que la politique sur l'immigration, la diversité et l'inclusion identifie clairement le caractère discriminatoire des obstacles systémiques auxquels se heurtent les nouveaux arrivants et les membres des minorités racisées.

Recommandation 4 : La Commission recommande que la politique sur l'immigration, la diversité et l'inclusion prenne en compte le caractère systémique de la discrimination à chacune des étapes de la politique (élaboration, mise en œuvre, suivis et évaluation).

Recommandation 5 : La Commission recommande que les programmes d'accès à l'égalité en emploi de la fonction publique soient assujettis aux mécanismes de reddition de compte et de contrôle de la Commission.

Recommandation 6 : La Commission recommande que les minorités racisées constituent un groupe cible distinct et spécifique des programmes d'accès à l'égalité en emploi de la fonction publique.

Recommandation 7 : La Commission recommande que soit identifiée la proportion que représentent les minorités racisées au sein de la fonction publique et que, le cas échéant, des objectifs de représentativité propres à ce groupe soient établis.

Recommandation 8 : La Commission recommande que le gouvernement s'assure de l'uniformisation dans les lois, décrets et arrêtés ministériels des catégories utilisées pour désigner les groupes ciblés par les programmes d'accès à l'égalité en emploi.

Recommandation 9 : La Commission recommande que le pouvoir d'enquête du Commissaire aux plaintes soit élargi aux établissements d'enseignement qui offrent des formations d'appoint en vue de l'obtention du permis d'exercer.

Recommandation 10 : La Commission recommande au gouvernement d'axer ses interventions sur l'approche de l'accès à l'égalité en emploi pour lutter contre la discrimination systémique, et ce, à tous les niveaux du système d'emploi.

Recommandation 11 : La Commission recommande au gouvernement d'élargir l'obligation d'appliquer un programme d'accès à l'égalité en emploi aux entreprises du secteur privé.

Recommandation 12 : La Commission recommande au gouvernement d'inclure dans la politique en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion le droit à l'« égalité réelle » dans ses principes directeurs.

Recommandation 13 : La Commission recommande au gouvernement d'élargir le modèle de l'analyse différenciée selon les sexes à l'ensemble des motifs interdits de discrimination, et ce, dans la formulation et l'application des lois et règlements.

Recommandation 14 : La Commission recommande que le gouvernement mette en place des formations aux droits et libertés offertes sur une base continue à l'ensemble de son personnel, en priorité aux hauts fonctionnaires, aux personnes en autorité et aux responsables des ressources humaines. La connaissance du contenu de ces formations par son personnel devra être évaluée en cours d'emploi ou lors de concours de sélection.

Recommandation 15 : La Commission recommande que l'éducation aux droits de la personne soit introduite formellement à l'intérieur de la *Loi sur l'instruction publique*.

Recommandation 16 : La Commission recommande au gouvernement d'inscrire au sein de la Politique d'intégration scolaire et d'éducation interculturelle l'objectif éducatif de familiariser les élèves avec les mécanismes institutionnels et systémiques qui contribuent à renforcer diverses formes de préjugés, d'exclusion et de discrimination.

Recommandation 17 : La Commission recommande au gouvernement d'adapter la formation à l'enseignement, de manière à ce que les futurs enseignants comprennent ces mécanismes institutionnels et systémiques du racisme et de la discrimination.

Recommandation 18 : La Commission recommande que soit offerte une formation continue qui permettra à tous les enseignants, au personnel éducatif ainsi qu'aux partenaires de l'école d'acquérir les connaissances, la compréhension, les qualifications, et les compétences qui faciliteront l'apprentissage et l'exercice des droits et libertés promues dans la Charte.

Recommandation 19 : La Commission recommande que l'éducation aux droits et libertés des élèves et des enseignants comprenne un volet destiné à la compréhension des mesures de protection des droits et libertés prévues à la Charte.

Recommandation 20 : La Commission recommande que le gouvernement incite les établissements collégiaux et universitaires à introduire des formations portant sur l'éducation aux droits et libertés.

Recommandation 21 : La Commission recommande au gouvernement de spécifier dans la *Loi sur l'immigration au Québec* le cadre qui baliserait sa capacité de fixer des volumes d'immigration par bassin géographique afin que ce critère de sélection n'ait pas d'effets discriminatoires.

Recommandation 22 : La Commission recommande au gouvernement qu'il utilise sa compétence législative en matière d'immigration afin de limiter le recours à des travailleuses et travailleurs étrangers temporaires peu spécialisés en proposant, pour ceux-ci, des programmes d'immigration permanente qui tiennent compte des problèmes réels de pénurie de main-d'œuvre.

Recommandation 23 : La Commission recommande au ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion de n'accepter que des travailleuses et travailleurs disposant d'un permis de travail sectoriel par province.