

**LES MESURES LÉGISLATIVES DE LUTTE CONTRE  
LA DISCRIMINATION RACIALE AU QUÉBEC : UN BILAN INSTITUTIONNEL**

M<sup>e</sup> Pierre Bosset, directeur  
Direction de la recherche et de la planification

Communication présentée à la Conférence internationale Métropolis,  
Genève (Suisse), le 28 septembre 2004.

L'auteur s'exprime à titre personnel.

## **TABLE DES MATIÈRES**

---

<b>1</b>	<b>LES FONDEMENTS DU RÉGIME JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL QUÉBÉCOIS DE LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION RACIALE .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>L'ÉVOLUTION DU CONCEPT DE DISCRIMINATION .....</b>	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>L'EXERCICE DES RECOURS .....</b>	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>L'ACTION ÉDUCATIVE .....</b>	<b>6</b>
<b>5</b>	<b>LA RÉDUCTION DES INÉGALITÉS .....</b>	<b>7</b>
5.1	Les programmes d'accès à l'égalité.....	7
5.2	Les inégalités socio-économiques.....	9
	<b>CONCLUSION .....</b>	<b>9</b>
	<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>10</b>

Dans les sociétés industrialisées, fondées sur la règle de droit, la lutte contre le racisme et les discriminations emprunte souvent le langage et les outils des juristes. Là où d'aucuns voient une judiciarisation excessive du politique, d'autres – nous en sommes – voient dans ce phénomène une illustration de la perméabilité mutuelle du droit et de la réalité sociale. Loin de constituer une sphère normative autonome et dont l'application relèverait des seuls « techniciens » du droit, le droit se nourrit de la réalité sociale et agit sur elle. Cela est tout particulièrement vrai de la lutte contre la discrimination, ce « champ de lutte idéologique » particulièrement marqué (Garon et Bosset, 2003 : 70).

La mobilisation du droit contre la discrimination raciale a d'abord emprunté la voie du droit pénal et ce, dans la plupart des États. Le droit pénal vise à sanctionner *a posteriori* les conduites qui sont jugées contraires à l'ordre ou au bien-être de la société. Au Canada, cette perspective caractérisa la première génération de lois antidiscrimination, sans produire de résultats concluants (Tarnopolsky, 1982 : 25-27). Aujourd'hui, la perspective pénale ne joue plus qu'un rôle accessoire dans la lutte contre la discrimination raciale<sup>1</sup>. La plupart des États occidentaux ont mis en place des dispositifs juridiques et institutionnels de lutte contre les discriminations qui, au lieu de punir, visent la réparation des préjudices subis par les victimes, en plus de comporter une dimension éducative. Par ailleurs, le redressement « proactif » de certaines inégalités est de plus en plus recherché, par la voie législative notamment.

Au Québec, ces trois aspects de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale – l'action juridique, l'éducation, le redressement actif des inégalités – sont présents. Ils s'inscrivent cependant dans un cadre législatif bien précis. Nous nous proposons ici de faire un bilan de cette action législative, bilan fondé sur l'expérience de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, institution publique chargée de voir à la mise en œuvre du droit à l'égalité au Québec.

Nous rappellerons d'abord les fondements du régime juridique et institutionnel québécois de lutte contre les discriminations. Nous ferons ensuite état de l'évolution des concepts juridiques québécois en matière de discrimination, évolution dont la compréhension est essentielle pour apprécier l'impact des mesures prises dans ce domaine. Sera ensuite relatée l'expérience québécoise en regard de *chacune* des trois dimensions mentionnées plus haut. Nous espérons mettre en lumière certains défis qui se posent aujourd'hui en matière de lutte contre la discrimination raciale et montrer que, du point de vue d'un organisme comme la Commission, l'action juridique ne peut être envisagée séparément des autres dimensions de la lutte contre la discrimination, soit la dimension éducative et la réduction des inégalités.

## **1 LES FONDEMENTS DU RÉGIME JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL QUÉBÉCOIS DE LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION RACIALE**

La *Charte des droits et libertés de la personne* (L.R.Q., c. C-12) a été adoptée par le Parlement du Québec en 1975. Il s'agit d'une loi à caractère « quasi constitutionnel » puisque ses articles 1 à 38 ont prépondérance sur toutes les autres lois du Québec, sauf dérogation explicite. Son application s'étend au secteur privé et au secteur public. La Charte énumère, regroupés par catégories, les droits qu'elle confère à la personne (Partie I), en même temps qu'elle crée une institution, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (la Commission), pour promouvoir et faire respecter ces droits (Partie II). Parmi les moyens pouvant être utilisés dans les cas où l'exercice des droits et libertés est compromis, outre le pouvoir de la Commission d'enquêter sur les situations de discrimination, la Charte prévoit la mise en place de programmes d'accès à l'égalité (Partie III). La Charte institue aussi le Tribunal des droits de la personne (Partie VI), habilité à entendre les causes de discrimination portées devant lui par la Commission.

---

<sup>1</sup> L'un des pays où l'approche pénale prévaut encore, la France, constate aujourd'hui les limites de cette approche et s'appête à mettre en place un dispositif où les recours civils et administratifs auront aussi leur place, ainsi que la médiation. Voir : Bernard STASI, *Vers la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité. Rapport remis au Premier ministre*, [Paris], février 2004, 31-33. La mise en place de ce dispositif est prévue pour janvier 2005.

Les droits reconnus par la Charte comprennent les libertés et droits fondamentaux (art. 1 à 9.1), le droit à l'égalité dans la reconnaissance et l'exercice des droits et libertés (art. 10 à 20.1), les droits politiques (art. 21 et 22), les droits judiciaires (art. 23 à 38) et les droits économiques et sociaux (art. 39 à 48).

La Charte n'interdit pas le racisme en tant que tel. En revanche, elle garantit le droit à l'égalité dans la reconnaissance et l'exercice des droits et libertés. Du même souffle, la Charte interdit la discrimination :

« 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 grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

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

L'interdiction de discriminer s'applique, entre autres, au domaine de l'emploi (art. 16 à 19). Elle couvre, en outre, les actes juridiques, ce qui inclut la location d'un logement et l'accès aux services publics (art. 12). Elle vise également l'accès aux moyens de transport et aux lieux publics (art. 15), ainsi que les avis, signes et symboles diffusés en public (art. 11). Le harcèlement en raison de l'un des motifs visés dans l'article 10 est également interdit explicitement par la Charte (art. 10.1).

## **2 L'ÉVOLUTION DU CONCEPT DE DISCRIMINATION**

Tout comme le racisme (Ledoyen, 1998), la discrimination est loin d'être un concept univoque. D'une conception de la discrimination axée sur l'égalité des chances, le Québec est passé à une conception qui reconnaît l'existence de déséquilibres socio-économiques historiquement constitués entre les citoyens et qui vise à mettre en place des mesures destinées à en atténuer les effets.

Dans un sens strict, qui fut longtemps retenu par les tribunaux québécois<sup>2</sup>, la discrimination désigne les disparités de traitement directement fondées sur des critères de discrimination interdits: le fait de refuser un logement à une personne noire, d'interdire l'accès d'un restaurant à une personne aveugle accompagnée de son chien guide, de payer un salaire inférieur à une femme pour un travail équivalent, par exemple. De telles distinctions s'exercent de manière consciente, et souvent avec l'intention de nuire. Rechercher ainsi la conscience discriminatoire part du postulat que la discrimination doit être considérée du point de vue du discriminant (Black, 1980).

L'émergence d'une approche axée sur les effets préjudiciables des conduites ou des pratiques<sup>3</sup>, plutôt que sur les motivations de leurs auteurs, a permis de sortir progressivement du paradigme de l'intention discriminatoire. Cette nouvelle façon de concevoir la discrimination (Bosset, 1989) tient à une compréhension de la dynamique d'exclusion pouvant résulter de pratiques en elles-mêmes neutres, ne recelant aucune volonté ou conscience d'exclure. Par exemple, le fait de fixer arbitrairement une taille minimum pour l'accès à certains métiers peut indirectement exclure les femmes et les membres de certains groupes ethniques ou raciaux<sup>4</sup>. L'expression « discrimination indirecte » est utilisée pour désigner ce type de discrimination.

---

<sup>2</sup> V. par exemple : *Commission des droits de la personne c. Ekco Canada*, [1983] C.S. 968.

<sup>3</sup> Voir : *Commission ontarienne des droits de la personne (O'Malley) c. Simpsons-Sears*, [1985] 2 R.C.S. 536.

<sup>4</sup> Au Québec, les exigences de taille et de poids pour l'accès à la carrière de policier furent abolies pour cette raison (décret 1659-86 du 5 novembre 1986, (1986) 118 G.O. II, 4485).

Une compréhension *systémique* des interrelations entre diverses pratiques, décisions ou comportements au sein des organismes, ainsi qu'entre ces pratiques et celles des autres institutions sociales, permet d'aller au delà de l'opposition du direct et de l'indirect (Chicha-Pontbriand, 1989; Garon, 1986; Black, 1985). Cette perspective systémique<sup>5</sup> montre que les pratiques de discrimination (directe ou indirecte) ne sont généralement que des maillons de chaînes autrement plus longues et complexes; que les pratiques discriminatoires se renforcent les unes les autres; et que les résultats cumulatifs dépassent les responsabilités pouvant être évaluées localement. Ainsi, en milieu de travail, le caractère systémique de la discrimination dépend de facteurs qui ne se résument pas au seul système d'emploi, mais relèvent aussi de l'environnement de l'entreprise (l'orientation professionnelle des étudiants, par exemple) et de l'attitude des acteurs impliqués (v.g. le harcèlement subi par des travailleurs « minoritaires » au sein d'un milieu de travail homogène). Rompre la logique d'une telle discrimination exige un redressement dont l'intensité et l'étendue dépassent une perspective au cas par cas. En 1985, l'inscription dans la Charte de dispositions concernant les programmes d'accès à l'égalité<sup>6</sup> s'inscrira dans ce cadre.

Ce rappel de l'évolution des notions d'égalité et de discrimination montre que ces notions ne sont pas neutres : elles demeurent des enjeux idéologiques. Il n'est donc pas étonnant que la mise en œuvre concrète du droit à l'égalité n'aille pas sans résistances. L'analyse de la discrimination permet, en effet, de mettre en évidence un constat pourtant simple : la discrimination a des racines profondes et anciennes; elle a progressivement servi à modeler l'ensemble du corps social; elle a façonné la façon de concevoir la place « normale » et « juste » des individus, la façon d'allouer les statuts et les ressources et, ce faisant, les institutions sociales : famille, école, travail, gouvernement, justice.

### **3 L'EXERCICE DES RECOURS**

La Charte attribue à la Commission le pouvoir de faire enquête, de sa propre initiative ou lorsqu'une plainte lui est adressée, sur toute situation qui lui paraît constituer un cas de discrimination.

Toute personne qui se croit victime de discrimination peut porter plainte auprès de la Commission. Plainte peut également être portée, pour le compte de la victime, par un organisme voué à la défense des droits et libertés ou au bien-être d'un groupement. Si tel est le cas, le consentement écrit de la victime ou des victimes est nécessaire.

Les plaintes traitées par la Commission sous les motifs « race », « couleur » et « origine ethnique ou nationale » sont les deuxièmes en importance à la Commission, après celles fondées sur le handicap et avant celles fondées sur le sexe. En 2002-2003, la Commission a ouvert 177 dossiers sous ces motifs, soit 18,5 % de l'ensemble des dossiers ouverts<sup>7</sup>. Quant aux secteurs où se produisent les atteintes aux droits, ils relèvent majoritairement du domaine du travail, puis des biens et services offerts au public, et enfin du logement. Le secteur du travail constitue un point névralgique, plus de la moitié des plaintes relevant de ce secteur. Les occasions de discrimination les plus fréquentes sont les congédiements, les conditions de travail et les procédures d'embauche.

Il importe de noter que la Commission n'exerce aucune fonction adjudicative. Lorsqu'elle est saisie d'une plainte, son rôle est de rechercher tout élément de preuve qui lui permettrait de déterminer s'il y a lieu de

---

<sup>5</sup> Voir : *Action Travail des Femmes c. Canadien National*, [1987] 1 R.C.S. 1114.

<sup>6</sup> V. plus loin, section 5.1.

<sup>7</sup> COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport d'activités et de gestion 2002-2003*, p. 43 (tableau IX). Tous motifs confondus, les membres de minorités visibles représentent près du quart de l'ensemble des plaignants à la Commission. Parmi eux, les Noirs sont le plus fortement représentés. Leur proportion au sein de cette catégorie a toutefois baissé de 57 à 48 % entre 2000 et 2002, alors que celle des personnes d'origine arabe ou moyen-orientale passait de 25 à 34 %. Voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profil démographique et social des personnes qui portent plainte à la Commission*, dépliant, avril 2004.

favoriser la négociation d'un règlement entre les parties, de proposer l'arbitrage du différend ou de soumettre à un tribunal le litige qui subsiste. Un grand nombre de dossiers d'enquête fermés par la Commission – près du quart, tous motifs confondus – le sont après qu'un règlement soit intervenu entre les parties durant l'enquête<sup>8</sup>. Dans la grande majorité des cas, le règlement prévoit le versement d'une indemnité ou l'accomplissement d'un acte visant à réparer les torts subis par le plaignant ou à corriger des politiques ou des pratiques contrevenant à la Charte.

Lorsqu'une mesure de redressement qu'elle a recommandée aux parties n'a pas été mise en œuvre à la satisfaction de la Commission, celle-ci peut saisir le tribunal. La Commission peut alors réclamer, en faveur de la victime, toute mesure de redressement qu'elle juge adéquate. Le Tribunal des droits de la personne a compétence pour entendre et disposer de toute demande portée devant lui.

Au 31 mars 2004, les tribunaux québécois avaient tranché 37 litiges portés devant eux par la Commission et concernant, soit des allégations de discrimination fondée sur la race, la couleur, ou l'origine ethnique ou nationale, soit des allégations de harcèlement fondé sur l'un ou l'autre de ces motifs.

Plusieurs de ces litiges ont permis de faire avancer de manière significative l'état du droit en matière de discrimination raciale. Ils ont ainsi permis d'écarter l'argument des préférences (alléguées) de la clientèle comme justification à des pratiques discriminatoires<sup>9</sup>. Dans une affaire de harcèlement racial, le Tribunal des droits de la personne s'est penché sur le cas d'un enseignant qui avait fait l'objet de diverses moqueries et insultes à caractère racial de la part de ses élèves. Le jugement du Tribunal établit que l'employeur doit assurer à l'employé un climat de travail exempt de harcèlement et ce, même lorsque le harcèlement est attribuable à des non-employés (en l'occurrence, des élèves)<sup>10</sup>. Plus récemment, un cégep s'est vu imposer l'obligation de reconsidérer la candidature d'une personne exclue d'un programme d'enseignement parce qu'elle n'avait pu prouver qu'elle détenait un diplôme d'études secondaires, cela malgré que cette personne détenait déjà un baccalauréat universitaire obtenu à l'étranger. Le Tribunal a souligné que la situation de cette personne devait être comparée avec celle des autres étudiants ayant des qualifications similaires, soit les détenteurs d'un diplôme d'études universitaires de premier cycle obtenu au Québec, lesquels n'avaient pas à prouver qu'ils détenaient un diplôme d'études secondaires. Le Tribunal a conclu que ce refus d'admission portait préjudice aux candidats qui ont complété leurs études secondaires à l'étranger en raison de leur origine nationale<sup>11</sup>. Ces jugements, qui ne sont mentionnés ici qu'à titre illustratif, montrent que l'action judiciaire peut avoir un impact non seulement sur les attitudes et les comportements individuels, mais aussi sur les pratiques ou politiques institutionnelles. Nous verrons plus loin qu'ils alimentent également l'action éducative de la Commission en matière de lutte contre la discrimination raciale.

## **§ Les défis**

Malgré les gains enregistrés devant les tribunaux et les résultats souvent méconnus obtenus via le traitement des plaintes, plusieurs défis se posent en ce qui concerne l'exercice des recours contre la discrimination raciale. Dans l'ensemble des commissions des droits de la personne au Canada, on note un plus grand nombre de dossiers fermés pour preuve insuffisante parmi les plaintes liées à la race, la couleur et l'origine ethnique, que pour celles fondées sur d'autres motifs comme le sexe ou le handicap (Mendes, 1994 : I-9). Au Québec, entre 1994 et 1999, les dossiers fermés pour insuffisance de preuve constituaient

---

<sup>8</sup> *Rapport d'activités et de gestion 2002-2003*, p. 45 (tableau XIII).

<sup>9</sup> *Commission des droits de la personne (Jeudy) c. Entreprises L.D. Skelling*, T.D.P. Montréal, n° 500-53-000021-939, 24 mars 1994 (Juge Rivet), consultation : [www.canlii.org/qc/jug/qctdp/1994/1994qctdp69.html](http://www.canlii.org/qc/jug/qctdp/1994/1994qctdp69.html).

<sup>10</sup> *Commission des droits de la personne (Kafé) c. Commission scolaire Deux-Montagnes*, [1993] R.J.Q. 1297 (T.D.P.).

<sup>11</sup> *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Regalado) c. Collège Montmorency*, T.D.P. Laval, n° 540-53-00018-030, 24 mars 2004 (Juge Rivet), consultation : [www.canlii.org/qc/jug/qctdp/2004/2004qctdp10041.html](http://www.canlii.org/qc/jug/qctdp/2004/2004qctdp10041.html).

une proportion de 45 % pour ces plaintes, comparativement à 23 % pour le sexe et à 21 % pour le handicap (Garon et Bosset, 2003 : 118).

Les hypothèses avancées pour expliquer un tel phénomène ne manquent pas (Mohammed, [2000]: 24-29; Mendes, 1994 : I-12 à I-43; Young, 1992 : 26-27). Si l'on ne peut exclure que le nombre de plaintes vexatoires ou frivoles soit démesurément élevé dans cette catégorie (Commission canadienne des droits de la personne, 1992), les principales explications avancées sont en général la difficulté inhérente de prouver la discrimination raciale, les failles des mécanismes d'enquête et les limites d'une perspective au cas par cas.

Faire la preuve de la discrimination ethnique ou raciale pose des problèmes importants. En effet, cette discrimination est souvent subtile ou reliée à des systèmes de gestion ayant des effets discriminatoires indirects. Et les défendeurs peuvent évidemment tenter de justifier les actes qui leur sont reprochés par des explications apparemment raisonnables. La formation et la sensibilisation des personnes appelées à enquêter sur des allégations de discrimination raciale dans ce contexte sont importantes. Parmi les moyens susceptibles de faciliter le travail des commissions à cet égard, on mentionne souvent la participation d'organismes du milieu, bien au fait des réalités vécues par certaines communautés, à la formulation d'une plainte ainsi qu'à l'accompagnement des plaignants (Mohammed, [2000], 25-26; Mendes, 1994 : I-36 à I-38). Diverses techniques pourraient aussi permettre de contourner certaines difficultés de preuve, comme le recours au *testing*<sup>12</sup>.

Il faut reconnaître par ailleurs qu'il est difficile, voire impossible de faire disparaître le racisme institutionnel par le biais des seules interventions individuelles. À cet égard, la Commission a le pouvoir d'entreprendre de sa propre initiative de grandes enquêtes destinées à mieux cerner la discrimination et à proposer des correctifs d'ordre systémique à des situations où les enquêtes au cas par cas sont inadéquates.

Au début des années 1980, la prévalence de la discrimination raciale dans l'industrie montréalaise du taxi a fourni à la Commission une première occasion d'expérimenter la formule d'une grande enquête. On se souviendra que des plaintes individuelles avaient fait état de pratiques défavorisant les Noirs à l'emploi de certaines compagnies : refus d'assigner une course à un chauffeur noir à la demande du client, diffusion de ce refus d'assignation sur les ondes radio, etc. Dans ce contexte, la Commission annonça sa décision de tenir une enquête publique et globale devant porter non seulement sur des événements précis, mais sur les aspects institutionnels de la discrimination dans le secteur.

Les audiences publiques mirent en évidence des pratiques discriminatoires systématiques de la part de certaines compagnies de taxi (Commission des droits de la personne [Québec], 1984). Pour donner suite à ces constats, diverses mesures efficaces furent prises. On peut dire aujourd'hui qu'elles ont contribué à faire disparaître les pratiques institutionnelles évoquées plus haut : poursuites contre les compagnies fautives, mise en place d'un processus de conciliation, d'éducation et de suivi impliquant les compagnies, les représentants des chauffeurs, noirs et blancs, et des représentants des usagers, adoption d'un règlement prévoyant l'attribution automatique d'une course au prochain chauffeur disponible.

---

<sup>12</sup> La preuve de la discrimination étant particulièrement difficile à établir dans le secteur du logement, la Commission a entrepris de démontrer son existence par une étude consistant à faire visiter des logements à louer par des personnes de groupes différents et ensuite à comparer les résultats de leurs démarches. Cette étude a montré que 25 % des membres des minorités participant au *testing* n'avaient jamais pu visiter le logement sollicité. La moitié avaient essuyé un refus dès le premier contact téléphonique, tandis que la visite avait été refusée sur place à l'autre moitié. Les personnes d'origine haïtienne étaient particulièrement vulnérables à ces pratiques. Voir : Muriel GARON, *Une expérience de testing de la discrimination raciale dans le logement à Montréal*, [Montréal], Commission des droits de la personne [Québec], 1988. Suite à ce constat, la Commission a mis en place un système d'intervention d'urgence propre au secteur du logement, incluant des méthodes d'enquête adaptées à ce secteur. La Commission a aussi partagé des outils de détection de la discrimination et de support aux clientèles vulnérables avec les organismes du milieu.

Cette enquête publique et systémique ne sera pas la dernière. Divers incidents à caractère racial et de nombreux indices de tension entre la police et les minorités, au cours des années 1980, qui culmineront avec la mort du jeune Anthony Griffin en 1987, convaincront la Commission qu'il fallait intervenir globalement dans ce dossier. Un comité spécial d'enquête sera créé. Dans son rapport (Commission des droits de la personne [Québec], 1988), le comité constatera une situation déplorable, tissée de préjugés défavorables aux communautés ethniques et visibles, et caractérisée par l'ignorance et l'intolérance de nombreux policiers à l'égard de ces minorités. Le rapport dévoilera également une méfiance totale à l'endroit des policiers de la part des membres des minorités, en particulier des jeunes. Des recommandations seront formulées aux instances policières, aux syndicats policiers et au ministère de l'Éducation. Quatre aspects étaient visés : la formation policière, les mécanismes de contrôle, l'amélioration des relations communautaires, le recrutement de policiers. Sur chaque point, des améliorations furent notées : formation de base des futurs policiers et formation continue des policiers en exercice, adoption d'un code de déontologie uniforme pour tous les policiers, émergence graduelle d'une policesociopréventive et communautaire favorisant une plus grande accessibilité des services policiers pour les membres des minorités visibles et ethnoculturelles, succès appréciables – quoique variables selon les corps policiers concernés – dans le recrutement de policiers appartenant à des minorités ethniques et visibles (Commission des droits de la personne [Québec], 1994a). Tout comme l'enquête précédente, l'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités ethniques et visibles illustre le potentiel d'une approche systémique dans la correction des pratiques et des politiques institutionnelles de discrimination raciale (conscientes ou non).

Un autre défi pour le traitement des plaintes, d'ordre plus conceptuel celui-là, consiste à tenir compte de l'interrelation pouvant exister entre les motifs de discrimination. L'énumération fermée de motifs de discrimination qu'on trouve dans la Charte peut inciter à traiter ceux-ci de manière indépendante, comme si chaque personne ne se définissait que par l'un ou l'autre d'entre eux. Telle n'est évidemment pas la réalité vécue par de nombreuses victimes de discrimination (Sheppard, 2000 : 112-116). Ainsi, l'expérience de la discrimination vécue par les femmes membres d'une minorité raciale diffère de celle des hommes membres de cette minorité et de celle des femmes en général. Cela tient au fait que les groupes sont souvent victimes de formes particulières de stéréotypes ou d'obstacles fondés sur une combinaison de motifs. Pour rendre compte de la complexité du phénomène de la discrimination, il faut être attentif à la confluence des motifs et au fait que la discrimination historiquement vécue par un groupe donné est souvent propre à ce groupe. Ce thème de « l'intersectionnalité » des motifs fait actuellement l'objet de réflexions prometteuses au sein de certaines commissions des droits de la personne (Commission ontarienne des droits de la personne, 2002).

#### **4 L'ACTION ÉDUCATIVE**

La Charte confie à la Commission la responsabilité d'élaborer et établir des programmes d'information et d'éducation destinés à faire comprendre et accepter ses dispositions. Elle lui donne également le mandat de coopérer avec les autres organisations vouées à la défense des droits et libertés. Enfin, elle peut inviter toute personne ou groupement intéressé à lui présenter publiquement ses observations lorsqu'elle estime que l'intérêt public ou celui d'un groupement le requiert, pour faire au gouvernement les recommandations appropriées.

Les actions éducatives de la Commission pour contrer le racisme et la discrimination raciale se sont faites dans divers secteurs et ont pris de multiples visages : formation d'intervenants de groupes ethniques, aide à des enseignants dans la préparation de cours sur le racisme, rencontres entre des élèves des minorités et des personnes exerçant des professions pouvant servir de modèles, sessions de résolution des conflits en milieu scolaire, participation à la conception d'un vidéo et même d'une série télévisée<sup>13</sup> axés sur la lutte contre le racisme et les préjugés, séries de sessions dans divers lieux de culte (notamment auprès de la communauté noire anglophone), formation auprès des milieux juridiques et de la magistrature, diffusion de politiques modèles contre le harcèlement racial, etc. Ce travail vise un double objectif :

---

<sup>13</sup> La série *Jasmine*, diffusée en 1996 sur le réseau TVA.

d'une part, à sensibiliser la communauté majoritaire à la réalité des minorités ethniques et visibles, tout en mettant en lumière la dynamique des préjugés; d'autre part, à outiller les groupes minoritaires, afin qu'ils puissent revendiquer leurs droits, notamment en exerçant les recours prévus par la Charte (Garon et Bosset, 2003 : 113-116). Les avis officiels de la Commission de même que les jugements obtenus devant les tribunaux – tel celui qui consacre la responsabilité de l'employeur pour les actes de harcèlement commis par des tiers<sup>14</sup> – alimentent ce travail et en renforcent la portée (Pothier, 2004 : 8).

Les études qui se sont intéressées à la dimension éducative du travail de la Commission s'accordent à en souligner le caractère positif et même novateur (Assemblée nationale, 1988: 11; Johnson et Howe, 1997 : 27). Il reste néanmoins à situer ce travail dans une perspective stratégique. En effet, si les interventions éducatives de la Commission sont nombreuses dans le domaine de la discrimination raciale, elles ne reposent pas encore sur analyse globale de la problématique de la discrimination raciale, ni des besoins qui en découlent (Pothier, 2004 : 16). Le défi de rejoindre certaines « clientèles » plus difficiles d'accès, comme les immigrants en voie de francisation, les femmes immigrantes ou encore les travailleuses domestiques, demeure quant à lui entier.

L'organisation de grandes consultations publiques et thématiques est une autre façon pour la Commission de faire œuvre d'éducation et de promotion. Les consultations sur la violence et la discrimination envers les gais et lesbiennes (Commission des droits de la personne [Québec], 1994b) et sur l'exploitation des personnes âgées (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse [Québec], 2001) ont eu une valeur pédagogique inestimable sur ce plan. Largement médiatisées, ces consultations publiques ont permis de faire la lumière sur des problèmes sociaux jusque là passés sous silence, et d'attirer l'attention des intervenants concernés sur les responsabilités qui leur incombent dans la solution de ces problèmes. Elles ont incontestablement contribué à modifier les pratiques et les politiques des institutions concernées et mis en lumière, dans certains cas, les lacunes de la législation québécoise. Sans doute y a-t-il ici, en puissance, une voie supplémentaire pour agir contre la discrimination raciale. Il faut néanmoins être conscient que l'organisation de telles consultations publiques repose sur une logistique importante et suppose un travail de recherche et d'analyse approfondi, qui est en soi un défi pour une institution publique souffrant, depuis de nombreuses années, d'un sous-financement et d'une sous-dotations chroniques.

## **5 LA RÉDUCTION DES INÉGALITÉS**

L'impact de la Charte sur la réduction des inégalités doit s'apprécier non seulement du point de vue des groupes ethnoculturels proprement dits mais aussi, dans une perspective transversale, sous l'angle des inégalités socio-économiques.

### **5.1 Les programmes d'accès à l'égalité**

La Charte prévoit qu'un programme d'accès à l'égalité a pour objet de corriger la situation de personnes faisant partie de groupes victimes de discrimination dans l'emploi, ainsi que dans les secteurs de l'éducation ou de la santé et dans tout autre service ordinairement offert au public. Un tel programme fixe des objectifs et prévoit des mesures de redressement préférentielles en faveur de ces groupes, tout en éliminant par ailleurs les aspects discriminatoires des pratiques de l'institution concernée.

Fondés sur une démarche de changement planifiée, les programmes d'accès à l'égalité sont un puissant outil de lutte contre la discrimination, particulièrement lorsque celle-ci présente un caractère systémique.

En ce qui concerne les minorités ethniques et raciales, les résultats des programmes ont cependant été plus lents et mitigés qu'escompté et cela, tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

---

<sup>14</sup> V. plus haut, section 3.

Dans le secteur privé, l'analyse des résultats des dix premières années d'application du programme d'obligation contractuelle<sup>15</sup> montre que le groupe de personnes désignées par le terme « minorités visibles » avait progressé globalement dans l'ensemble des entreprises et ce, malgré des réductions parfois massives de personnel. Il serait périlleux d'attribuer ces résultats à la vertu exclusive des programmes d'accès à l'égalité, mais on observe que ce groupe a enregistré des gains dans les postes de direction et les professions, ainsi que dans la production spécialisée et non spécialisée. Toutefois, dans de nombreux secteurs, les objectifs fixés étaient encore loin d'être atteints. Les disparités s'expliqueraient notamment par l'histoire du recrutement de la main-d'œuvre propre à certains secteurs, particulièrement les liens entre ce recrutement et les sources d'approvisionnement de la main-d'œuvre, entre autres l'orientation des jeunes dans la formation (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse [Québec], 1998 : 91).

Dans la fonction publique, malgré la mise en place d'un programme ciblant les « communautés culturelles »<sup>16</sup>, la part de ce groupe dans l'ensemble des effectifs est demeurée stable à 2% tout au cours de la période d'implantation (1992 à 1996). Les données indiquent que ce pourcentage semble avoir très peu progressé depuis lors : il se situait à 2,3 % en 2002. Après la mise en place de mesures incitatives, le nombre d'inscriptions aux concours s'adressant au grand public aurait augmenté de façon importante, mais les taux de réussite aux examens des candidats des communautés culturelles demeurent nettement plus faibles que ceux du groupe majoritaire (Conseil du trésor, 2003: 18). Par ailleurs, les programmes d'accès à l'égalité de la fonction publique ne sont pas assujettis à la surveillance de la Commission et celle-ci ne peut recommander au gouvernement la mise en œuvre d'un tel programme. La Commission a déjà recommandé de remédier à ces lacunes (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse [1998] : 141).

Pour ce qui est des secteurs para et péripublic, la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics* (L.R.Q., c. A-2.01) est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2001. Cette loi de type « proactif » concerne environ 700 organismes publics employant 100 personnes et plus dans le secteur municipal, dans le réseau de l'éducation, dans le réseau de la santé et des services sociaux, de même que d'autres organismes comme les sociétés d'État. Elle oblige ces organismes à analyser leurs effectifs et, en cas de sous-représentation, à mettre en œuvre des programmes d'accès à l'égalité à l'intention des femmes, des autochtones, des membres des minorités visibles et des membres de minorités ethniques de langue maternelle autre que le français ou l'anglais<sup>17</sup>. La mise en œuvre de cette loi a été confiée à la Commission. Les analyses d'effectifs sont en cours et les premiers rapports d'implantation seront disponibles en 2007.

En dépit des disparités de résultats observées et des inévitables difficultés de parcours, la mise en œuvre de programmes d'accès à l'égalité demeure une voie privilégiée pour le redressement collectif des inégalités dont sont victimes les personnes appartenant aux minorités ethniques ou raciales. L'expérience a montré à cet égard les limites d'une approche axée sur la seule bonne volonté des institutions. En misant pour ses co-contractants sur l'obligation contractuelle et pour près de 700 organismes publics sur une approche « proactive », le Québec s'est engagé sur la bonne voie. En tant qu'employeur, il revient maintenant au gouvernement de se montrer à la hauteur de l'objectif qu'il fixe lui-même aux autres employeurs.

---

<sup>15</sup> Ce programme oblige les entreprises de plus de 100 employés et recevant des contrats gouvernementaux ou des subventions de plus de 100 000 \$ à mettre en place un programme d'accès à l'égalité.

<sup>16</sup> C'est-à-dire les personnes dont la langue maternelle est autre que le français ou l'anglais. Ce groupe inclut ici celui des « minorités visibles ».

<sup>17</sup> Un projet de loi déposé à l'Assemblée nationale ajouterait le groupe des personnes handicapées à cette liste. Assemblée nationale, *Projet de loi n° 56 (Loi modifiant la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées et modifiant d'autres dispositions législatives)*, 1<sup>re</sup> sess., 37<sup>e</sup> législature (2004).

## 5.2 Les inégalités socio-économiques

Nous avons mentionné plus haut la problématique de la confluence ou de «l'intersectionnalité» des motifs de discrimination. Il nous paraît opportun de clore cette section consacrée aux inégalités en rappelant à ce propos que des groupes victimes de discrimination raciale, en particulier la communauté noire (Ledoyen, 1992; Torczyner et Springer, 2001), vivent également de graves difficultés d'insertion socio-économique. Pour les membres de ces groupes, la discrimination raciale se combine souvent à la discrimination fondée sur le fait d'être pauvre, chômeur ou bénéficiaire de l'aide sociale, créant un cercle vicieux où les stéréotypes de classe renforcent les stéréotypes raciaux ou ethniques. L'un des défis actuels pour la lutte contre les discriminations est de tenir compte de cette situation propre à certains groupes.

Le Québec est la seule juridiction canadienne où la condition sociale soit un motif de discrimination interdit. Cette spécificité québécoise ouvre la voie à la prise en compte de la dimension socio-économique de la lutte contre la discrimination raciale<sup>18</sup>. La lutte contre la discrimination s'inscrit dans la logique de l'État-providence, dans la mesure où elle aussi cherche à «faire entrer l'égalité dans les faits» (Chevallier, 2003 : 45). Il y a donc ici un champ de recherche et d'action prometteur, et encore largement inexploré. Si le motif « condition sociale » permet de rejoindre des membres de la société qui se situent parmi les plus démunis, il ouvre par ailleurs sur les droits économiques et sociaux, éléments indissociables du *corpus* des droits de la personne, trop souvent traités comme les parents pauvres de la Charte (Bosset, 1996). La pauvreté dans laquelle vivent un grand nombre de citoyens met en lumière l'obligation qui incombe à l'État d'intervenir activement afin d'assurer à ces personnes un niveau de vie décent, comme le prévoit l'article 45 de la Charte. Le renforcement des droits économiques et sociaux s'impose aujourd'hui comme un enjeu majeur pour la société québécoise, notamment pour les personnes appartenant à des groupes victimes de discrimination.

## CONCLUSION

Le tour d'horizon des vingt-cinq années d'expérience de la Commission dans le domaine de la discrimination raciale aura montré que la Charte présente une liste de «requis», et non d'acquis (Garon et Bosset, 2003 : 159); que les frontières de cet idéal sont toujours repoussées par l'apparition de nouveaux modes de tenir l'autre à l'écart; mais aussi que l'atteinte de cet idéal se fonde d'abord sur le partage d'une volonté commune, volonté que le droit traduit, exprime et parfois contribue à former. Nous espérons que ce survol aura aussi montré que la dimension juridique de la lutte contre la discrimination raciale ne se suffit pas à elle-même, qu'elle se nourrit en fait de la réalité sociale, et qu'elle alimente l'action menée sur d'autres plans, notamment l'éducation et la réduction des inégalités.

PB/cl

---

<sup>18</sup> La Commission cherche à mettre en lumière, devant les tribunaux, le fait que l'état de pauvreté met en péril l'exercice des droits et libertés garantis par la Charte. V. par exemple *Whittom et Lavallée c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse* C.A. Montréal, n° 500-09-000153-940, 28 juin 1997 [refus de logement fondé sur le fait d'être assisté social].

## **BIBLIOGRAPHIE**

- ASSEMBLÉE NATIONALE [Québec], Commission des institutions (1988), *Examen des orientations, des activités et de la gestion de la Commission des droits de la personne du Québec. Rapport final*, Québec, 81 pages et annexes.
- BLACK, William (1985), *Employment Equality: A Systemic Approach*, Human Rights Research and Education Center, University of Ottawa, 187 pages.
- BLACK, William (1980), « From Intent to Effect : New Standards in Human Rights », *Canadian Human Rights Reporter*, vol. 1, C/1, C/2.
- BOSSET, Pierre (1989). *La discrimination indirecte dans le domaine de l'emploi: aspects juridiques*, Collection Études et documents de recherche sur les droits et libertés, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 136 pages.
- BOSSET, Pierre (1996), « Les droits économiques et sociaux, parents pauvres de la Charte québécoise? », *Revue du Barreau canadien*, vol. 75, n° 4, 583-603.
- CHEVALLIER, Jacques (2003), « Lutte contre les discriminations et État-Providence », dans Borrillo, Daniel (sous la direction de), *Lutter contre les discriminations*, Paris, La Découverte, 38-54.
- CHICHA-PONTBRIAND, Marie-Thérèse (1989), *Discrimination systémique : fondement et méthodologie des programmes d'accès à l'égalité en emploi* Collection Études et documents de recherche sur les droits et libertés, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 197 pages.
- COMMISSION CANADIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE (1992), *Comment la Commission canadienne des droits de la personne et les commissions provinciales donnent-elles suite aux plaintes fondées sur des motifs particuliers?*, [Ottawa], La Commission.
- COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE [Québec] (1984), *Enquête sur les allégations de discrimination raciale dans l'industrie du taxi à Montréal: rapport final*, [Montréal], La Commission, 429 pages.
- COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE [Québec], Comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles et ethniques (1988), *Rapport final*, [Montréal], La Commission, 412 pages.
- COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE [Québec] (1994a), *Pour la police du futur, aujourd'hui c'est déjà demain! Rapport final*, [Montréal], La Commission, 34 pages.
- COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE [Québec] (1994b), *De l'illégalité à l'égalité. Rapport de la consultation publique sur la violence et la discrimination envers les gais et lesbiennes* [Montréal], La Commission, 162 pages.
- COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE [Québec] (1998), *Les programmes d'accès à l'égalité au Québec: bilan et perspectives. Maintenir les acquis, élargir le champ d'action*, [Montréal], La Commission, 149 pages et annexes.
- COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE [Québec] (2001), *L'exploitation des personnes âgées. Vers un filet de protection resserré. Rapport de consultation et recommandations*, [Montréal], La Commission, 185 pages et annexes.

- COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE (2002), *Approche intersectionnelle de la discrimination pour traiter les plaintes relatives aux droits de la personne fondées sur des motifs multiples* document de travail - [www.ohrc.on.ca/french/consultations/intersectionality-discussion\\_paper\\_1.shtml](http://www.ohrc.on.ca/french/consultations/intersectionality-discussion_paper_1.shtml) (consultation le 17 septembre 2004).
- CONSEIL DU TRÉSOR [Québec] (2003), *La diversité dans la fonction publique québécoise. Plan d'action* Québec, 30 pages.
- GARON, Muriel (1986), « Pour une approche intégrée de la discrimination systémique: convergences et contributions des sciences sociales et du droit », *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke* vol. 17, n° 1, p. 194-242.
- GARON, Muriel et BOSSET, Pierre (2003), « Le droit à l'égalité : des progrès remarquables, des inégalités persistantes », dans Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Après 25 ans, la Charte québécoise des droits et libertés* vol. 2 (*Études*), [Montréal], La Commission, 57-160.
- JOHNSON, David et HOWE, R. Brian (1997), « Human Rights Commissions in Canada: Reform or Reinvention in a Time of Restraint? », *Revue canadienne Droit et Société*, vol. 12, n° 1, 1-34.
- LEDOYEN, Alberte (1993), *Montréal au pluriel. Huit communautés ethnoculturelles de la région montréalaise*, Collection Documents de recherche, Montréal, Institut québécois de recherche sur la culture, 329 pages.
- LEDOYEN, Alberte (1998), *Le racisme : des définitions aux solutions, un même paradoxe* document de travail, [Montréal], Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse [Québec], 173 pages.
- MENDES, Errol (1994), *Les recours et réparations offerts aux victimes de discrimination raciale au Canada et à l'étranger*, rapport technique, Ottawa, Ministère de la Justice, vol. 1, 380 pages.
- MOHAMMED, Ana [2000], *The Investigation of Race Complaints at the B.C. Human Rights Commission* document de travail, British Columbia Human Rights Commission, 32 pages.
- POTHIER, Nicole (2004), *Éducation aux droits et libertés : à la fin d'une décennie, quel portrait dessiner?*, communication présentée dans le cadre du Séminaire « Éduquer aux droits, agir pour les droits » organisé par la Ligue des droits et libertés, [Montréal], 20 pages.
- SHEPPARD, Colleen (2000), « Grounds of Discrimination: Towards an Inclusive and Contextual Approach », dans (coll.) *Les 25 ans de la Charte québécoise* Service de la formation permanente, Barreau du Québec, n° 142, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 91-117.
- TARNOPOLSKY, Walter S. (1982), *Discrimination and the Law in Canada*, Toronto, Richard DeBoo, 595 pages.
- TORCZYNER, James L. et SPRINGER, Sharon (2001), *L'évolution de la communauté noire montréalaise: mutations et défis*, Montréal, Consortium de McGill pour l'ethnicité et la planification sociale stratégique, 121 pages.
- YOUNG, Donna (1992), *The Handling of Race Discrimination Complaints at the Ontario Human Rights Commission*, [Toronto], Commission ontarienne des droits de la personne, 29 pages.