

**MÉMOIRE SUR LE DOCUMENT DE CONSULTATION
« VERS UNE POLITIQUE GOUVERNEMENTALE DE LUTTE
CONTRE LE RACISME ET LA DISCRIMINATION »**

Document adopté à la 515^e séance extraordinaire de la Commission,
tenue le 24 août 2006, par sa résolution COM-515-2.1



Jacinthe Gagnon
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction

Paul Eid, Ph.D. (sociologie), chercheur
Direction de la recherche et de la planification

Collaboration

Muriel Garon, coordonnatrice de la recherche sociale
Direction de la recherche et de la planification

France Landry, conseillère en PAE
Direction des Programmes d'accès à l'égalité

Michèle Turenne, conseillère juridique
Direction des enquêtes et de la représentation régionale

Béatrice Vizkelety, directrice par intérim
Direction du contentieux

Traitement de texte

Ramon Avila, technicien en recherche
Direction de la recherche et de la planification

Édition pour le site Web de la Commission

Le présent document a été édité par la Direction des communications de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, à partir du texte officiel, en vue de répondre à des besoins pratiques.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1. REMARQUES GÉNÉRALES ET PRINCIPES DIRECTEURS.....	2
1.1 Combattre le racisme et la discrimination : l'importance d'une perspective systémique et historique.....	2
1.2 Le chevauchement des motifs de discrimination.....	4
1.3 Les Autochtones : indivisibilité du droit à l'égalité sans discrimination et du droit à l'autodétermination	5
2. LA DOCUMENTATION ET LA MESURE DE LA DISCRIMINATION	7
3. LES INSTRUMENTS JURIDIQUES DE LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION	9
3.1 Un recours civil contre l'incitation publique à la discrimination	9
3.2 Le rôle de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse	11
3.3 L'accès au Tribunal des droits de la personne.....	13
4. L'ÉDUCATION ET LA SENSIBILISATION.....	14
4.1 Le milieu scolaire.....	14
4.1.1 L'éducation antiraciste et antidiscrimination en milieu scolaire	14
4.1.2 Les accommodements raisonnables en milieu scolaire	17
4.2 Le milieu du logement	19
5. LE MARCHÉ DU TRAVAIL.....	20
5.1 Vers une politique type de lutte contre la discrimination dans les entreprises.....	20
5.2 Les mesures d'insertion en emploi.....	22
5.2.1 Les PAE dans les organismes publics	22
5.2.2 Les PAE dans la fonction publique.....	23
5.2.3 Les PAE dans les régions : l'importance de la régionalisation de l'immigration	24
5.2.4 La francisation des immigrants	25
CONCLUSION	27

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (ci-après « la Commission ») a pour mission de veiller au respect des principes contenus dans la *Charte des droits et libertés de la personne*¹, loi de nature quasi constitutionnelle. Dans ce but, le législateur a confié à la Commission, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale sur proposition du Premier ministre, la responsabilité de promouvoir les principes de la Charte par toutes mesures appropriées. Depuis sa création en 1975, la Commission œuvre activement à enrayer le racisme et la discrimination, tant par le traitement de plaintes individuelles, d'enquêtes systémiques, que par un travail soutenu de recherche, d'éducation, de sensibilisation et de promotion auprès des acteurs concernés. La Commission a également pour mandat de s'assurer que les lois et les normes institutionnelles, tant publiques que privées, sont conformes à l'esprit et à la lettre des dispositions de la Charte, dont plusieurs prohibent la discrimination. C'est à ce titre qu'elle répond à l'invitation faite par la ministre de l'Immigration et des Communautés culturelles (MICC) de formuler, dans le cadre d'une commission parlementaire, des observations sur son document de consultation « *Pour la pleine participation des Québécoises et des Québécois des communautés culturelles. Vers une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination* ».

De manière générale, le Québec constitue une société ouverte à la diversité et où la discrimination à caractère raciste, bien que présente, est néanmoins résolument condamnée dans le discours public et interdite par bon nombre d'instruments juridiques. Rappelons à cet égard que la future politique du gouvernement viendra s'ajouter à la *Charte des droits et libertés de la personne* en tant qu'instrument dont dispose l'État québécois pour faire échec à la discrimination. L'article 10 de la Charte interdit la discrimination fondée sur une série de quatorze motifs, dont la race, la couleur, l'origine ethnique ou nationale, ainsi que la religion. Soulignons également que le Québec, en donnant officiellement son accord à la ratification par le Canada de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, s'est engagé à mettre en œuvre les dispositions de cette convention.

Bien qu'indispensables pour enrayer la discrimination, les dispositifs juridiques existants ne peuvent, du moins à eux seuls, prévenir la formation en amont de préjugés et de tensions intercommunautaires susceptibles de déboucher sur des actes, des attitudes et des discours discriminatoires et/ou racistes. À cet égard, la lutte contre le racisme et la discrimination ne peut faire l'économie d'un travail d'éducation, de rapprochement interculturel et de réorganisation de certaines pratiques institutionnelles.

Consciente que la lutte contre le racisme et la discrimination ne concerne pas uniquement les pouvoirs publics, mais bien tous les acteurs, les groupes et les individus qui composent la société, la Commission estime cependant qu'il incombe au gouvernement de jouer un rôle de premier plan dans le cadre de cette lutte. Il ne pourrait en être autrement puisque cette dernière suppose l'adoption de mesures correctrices structurelles adaptées à un phénomène qui déborde largement le champ des responsabilités individuelles. Bien que, par le passé, de nombreuses initiatives gouvernementales aient fait œuvre utile dans le cadre de la lutte contre le racisme et la discrimination, il s'est agi le plus souvent de mesures sectorielles prises à l'initiative d'un ministère, en l'absence d'une vision et d'une stratégie de lutte globales. La Commission se réjouit donc de la présente initiative, qui permettra au gouvernement de mieux encadrer et coordonner les interventions ministérielles en vue d'enrayer les mécanismes d'exclusion à caractère raciste et discriminatoire qui freinent la pleine participation à la société québécoise des communautés culturelles et des minorités visibles (dites aussi minorités « racisées »²).

¹ L.R.Q., c. C-12 [ci-après « la Charte »].

² Dans le cadre de ce document, les notions de minorité visible et de groupe racisé seront utilisées de manière interchangeable. 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. « Cette catégorisation exerce une violence symbolique sur les catégorisés en leur assignant, non pas une culture historiquement construite et en mouvement (privilège des groupes majoritaires), mais plutôt une essence naturelle et immuable de laquelle sont dérivés mécaniquement tous les *traits sociaux*,

La future politique du gouvernement devra toutefois tenir compte des nouveaux habits du racisme et de la discrimination. Tel que le font remarquer les auteurs du document de consultation, les vieilles idées racistes reposant sur une hiérarchisation des groupes humains en fonction de différences biologiques irréductibles ont été progressivement remplacées par un racisme dit « culturel ». En substance, ce néo-racisme ne diffère pas outre mesure du racisme biologique, à la différence qu'il remplace la notion de race par celle de culture. Mais le procédé demeure le même puisque la culture se voit dotée des mêmes propriétés que la race, devenant ainsi une donnée naturelle, qui constitue alors le principe premier de tous les rapports sociaux et interindividuels. De plus, et c'est là une différence essentielle avec le racisme biologique, le racisme culturel mène à des formes plus subtiles de discrimination puisqu'il n'est en général pas fondé, du moins pas explicitement, sur l'idée d'une quelconque supériorité culturelle d'un groupe sur un autre, mais est alimenté par l'idée selon laquelle les différences culturelles de certains groupes sont inadaptées à l'environnement culturel dominant. Enfin, il emprunte le plus souvent des voies souterraines et inavouées, donc difficiles à détecter, étant donné l'interdit moral et juridique qui frappe de nos jours la discrimination fondée sur la race, la couleur ou l'origine ethnique. Il est donc impératif que le gouvernement prenne en considération cette nouvelle donne dans l'élaboration de la politique qu'il entend adopter.

Le présent mémoire s'organise autour de cinq grands axes de réflexion qui interpellent ou préoccupent particulièrement la Commission dans le contexte actuel. La première partie attirera l'attention sur trois principes directeurs qui sont absents du document de consultation et qui, de l'avis de la Commission, devraient figurer dans la future politique. La deuxième partie, quant à elle, portera sur les défis liés à la nécessité de mesurer et de documenter le phénomène de la discrimination. La troisième partie se penchera sur certains moyens de renforcer dans la Charte les recours contre la discrimination (section 3.1); d'optimiser le processus de traitement des plaintes déposées à la Commission (section 3.2); et d'aménager les voies d'accès au Tribunal des droits de la personne au mieux de l'intérêt public (section 3.3). La Commission formulera également, dans la quatrième partie, des commentaires concernant le volet éducation et sensibilisation, en portant une attention particulière au milieu scolaire (section 4.1) et au secteur du logement (section 4.2). Enfin, la dernière partie mettra de l'avant une mesure susceptible de prévenir la discrimination dans les relations de travail (section 5.1), ainsi qu'une série de mesures soutenant l'insertion en emploi des communautés culturelles, des minorités visibles et des immigrants récents (section 5.2).

1. REMARQUES GÉNÉRALES ET PRINCIPES DIRECTEURS

1.1 Combattre le racisme et la discrimination : l'importance d'une perspective systémique et historique

À quelques reprises dans le document de consultation du MICC, les auteurs font référence à la discrimination systémique qui affecte les membres des minorités visibles et ethnoculturelles. La Commission se réjouit de voir que la discrimination est reconnue dans sa dimension systémique par le gouvernement. Un tel angle d'analyse est au cœur de l'approche que la Commission a toujours privilégiée dans le cadre de ses recherches et de ses interventions en matière de lutte contre le racisme et la discrimination. Rappelons que, dans l'optique systémique, « *la discrimination constitue un ensemble cohérent de représentations sociales, de préjugés, d'attitudes, de pratiques individuelles et institutionnalisées, qui se renforcent et s'alimentent mutuellement dans un mouvement circulaire* »³.

culturels et individuels. Cette essentialisation inhérente à la racisation touche aussi d'autres groupes dominés, tels que les femmes, les homosexuels, les ouvriers, qui, tout comme les Noirs, les Asiatiques ou les Arabes, se voient assigner une nature qui s'épuise dans une marque, ou plutôt un stigmate, à la base de tout leur être collectif ». 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.7.

³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'intervention d'instances religieuses en matière de droit familial*, 2006, p. 59.

Une politique de lutte contre le racisme et la discrimination devrait également procéder du constat que, étant donné que plusieurs des mécanismes discriminatoires du présent sont ancrés profondément dans l'histoire des institutions et des représentations sociales, leur éradication suppose que l'État mette en œuvre des mesures correctrices qui tiennent compte du poids du passé pour enrayer les formes actuelles de la discrimination. Dans la partie « Contexte » du document de consultation, les auteurs évoquent d'emblée – quoiqu'un peu trop sommairement – les fondements historiques du racisme et de la discrimination, notamment en soulignant que l'histoire du racisme au Canada, comme partout ailleurs en Occident, est indissociable de celle du colonialisme et de l'esclavagisme, systèmes de domination nés en Europe, mais implantés dans la plupart des territoires du Nouveau-Monde, y compris sous les régimes français et britannique en Nouvelle-France.

Bien que le document reconnaisse que les idéologies et les pratiques racistes en Nouvelle-France s'inscrivaient plus largement dans le cadre de « l'aventure coloniale » de l'Occident, il ne reconnaît pas explicitement que la conquête du Canada constitue en soi une entreprise coloniale qui s'est traduite, historiquement, par la spoliation des peuples autochtones, ainsi que par des politiques de ségrégation (notamment par l'intermédiaire de la *Loi sur les Indiens* au niveau fédéral), de déplacements et d'assimilation forcés (par exemple, par le placement d'enfants autochtones dans des familles blanches ou des pensionnats). De plus, du début du 17^e siècle au tournant du 19^{ème} siècle, quelques milliers de Noirs ont été introduits au Canada comme esclaves domestiques, jusqu'à l'abolition de l'esclavage dans tout l'empire britannique en 1833. Quant aux immigrants non blancs qui s'installèrent au Canada à partir du 19^e siècle, ils furent soumis à plusieurs lois ou mesures discriminatoires, telles que, par exemple, le *Chinese Immigration Act* de 1885 qui imposait à toute personne originaire de Chine une taxe d'entrée de 50 \$ (puis en 1903 de 500 \$), ou encore l'internement dans des camps de travail des Canadiens d'origine japonaise durant la Seconde Guerre mondiale. Jusqu'à tout récemment, les politiques d'immigration canadienne étaient fondées implicitement sur une « échelle de préférence raciale » qui favorisait les immigrants originaires d'Europe du Nord et de l'Ouest.

Aujourd'hui, bien que les groupes racisés jouissent d'une égalité de droits sur le plan formel, ils demeurent encore la cible de pratiques et d'attitudes discriminatoires héritées du racisme institutionnalisé d'antan, en particulier sur le marché du travail et du logement. L'impact cumulatif des désavantages structurels du passé se reflète dans les résultats de plusieurs études qui démontrent qu'à compétences égales, les individus racisés, qu'ils soient immigrants ou nés ici, demeurent désavantagés sur le marché du travail et dans l'accès au logement par rapport aux membres de la majorité non visible⁴. Les Noirs et les Autochtones sont sans aucun doute les deux groupes les plus durement touchés par la discrimination sur le marché de l'emploi. À titre d'exemple, il semblerait que « le niveau de chômage des diplômés universitaires noirs canadiens soit identique à celui des non noirs qui n'ont pas terminé leurs études secondaires. De plus, à niveaux d'études équivalents, les Autochtones et les Noirs nés au Canada gagnent des revenus jusqu'à 30 % inférieurs à ceux des Canadiens blancs. »⁵

⁴ Voir notamment Alberte LEDOYEN, *Montréal au pluriel. Huit communautés ethno-culturelles de la région montréalaise*. Institut Québécois de recherche sur la culture, Montréal, 1992. Jason Z. LIAN et David MATTHEWS, "Does the Vertical Mosaic Still Exist? Ethnicity and Income in Canada, 1991", (1998), November, 35(4) *The Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 461; KUNZ et al., *Inégalités d'accès. Profil des différences entre les groupes ethno-culturels canadiens dans les domaines de l'emploi, du revenu et de l'éducation*. Rapport à la Fondation canadienne des relations raciales, CONSEIL CANADIEN DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL, 2000; James L. TORCZYNER et Sharon SPRINGER, *L'évolution de la communauté noire montréalaise : mutations et défis*, Consortium de McGill pour l'ethnicité et la planification sociale, octobre 2001; Jean RENAUD, Victor PICHÉ et Jean-François GODIN, « L'origine nationale et l'insertion économique des immigrants au cours de leurs dix premières années », (2003), 35(1) *Sociologie et sociétés*, 165.

⁵ Maryse POTVIN « Racisme et discrimination au Québec : réflexion critique et prospective sur la recherche », dans J. RENAUD, A. GERMAIN, et X. LELOUP (dir.), *Racisme et discrimination. Permanence et résurgence d'un phénomène inavouable*, Presses de l'Université Laval, p. 180.

Étant donné que le racisme a profondément et durablement imprégné nos systèmes et nos structures sociales, la Commission considère que toute politique de lutte contre le racisme et la discrimination se doit de reconnaître le poids de cet héritage dans l'élaboration de stratégies d'action destinées à permettre aux membres des groupes racisés d'exercer pleinement leur droit à l'égalité sans discrimination. Notons que la Cour suprême du Canada, dans son interprétation de la disposition antidiscrimination de la *Charte canadienne des droits et libertés*, a affirmé la nécessité de prendre en considération le contexte socio-historique dans lequel s'inscrivent les lois et les normes institutionnelles afin d'évaluer si ces dernières ne risquent pas de pénaliser davantage des minorités vulnérables qui ont fait dans le passé, et font encore, l'objet d'exclusion et de préjugés⁶. En conséquence :

la Commission recommande que les principes directeurs de la future politique de lutte contre le racisme et la discrimination spécifient :

1. que l'existence de désavantages historiques est un facteur contribuant à reproduire la discrimination systémique dont souffrent aujourd'hui les minorités visibles et ethnoculturelles.
2. que la discrimination est nourrie par l'interaction de pratiques, de décisions ou de comportements, individuels ou institutionnels, dont les effets préjudiciables, voulus ou non, sont cumulatifs sur les minorités visibles et ethnoculturelles.
3. que chaque intervention prévue dans la politique se doit de tenir compte du caractère systémique de la discrimination à chacune des phases de sa mise en œuvre, de la conception jusqu'à l'évaluation.

1.2 Le chevauchement des motifs de discrimination

Le document de consultation fait pertinemment remarquer (à la p. 25) que la problématique des discriminations croisées est largement sous étudiée par les chercheurs et mériterait d'être explorée de manière plus approfondie⁷. L'appartenance d'une même personne à plus d'un groupe victime d'exclusion et de préjugés (ex. : une femme noire assistée sociale) oblige les chercheurs à analyser chacun des motifs de discrimination en jeu, non pas isolément, mais plutôt dans leurs interrelations et leurs renforcements mutuels. La question du chevauchement ou de la confluence des motifs de discrimination a fait l'objet d'une recherche approfondie de la part de la Commission des droits de la personne de l'Ontario. Cette étude démontre, avec de nombreux exemples jurisprudentiels à l'appui, que les stéréotypes et les préjugés fondés sur diverses caractéristiques – réelles ou imaginées - se combinent fréquemment les uns aux autres pour alimenter un même acte discriminatoire⁸. En conséquence :

La Commission recommande que toute stratégie globale de lutte contre le racisme et la discrimination traite le problème de la discrimination ethnoraciale, non pas isolément, mais plutôt dans ses interrelations avec les autres formes de discrimination (fondées notamment sur le sexe, la condition sociale, le handicap, la langue, l'orientation sexuelle, etc.)

⁶ *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 152, *Law c. Canada (Ministère de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497, par. 88.

⁷ Dans le monde anglo-saxon, les chercheurs se réfèrent couramment à la notion de « *intersectionality* » pour désigner le même phénomène, soit le chevauchement des motifs de discrimination.

⁸ COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Une approche intersectionnelle de la discrimination pour traiter les plaintes relatives aux droits de la personne fondées sur des motifs multiples*, 2001. À titre illustratif, l'étude de la Commission évoque la cause *Frank c. A.J.R. Enterprises Ltd. ("Nelson Place Hotel")* (1993), 23 C.H.R.R. D/228 (BCCHR). Dans cette cause, l'intimé avait refusé de louer une chambre d'hôtel à une femme seule autochtone en alléguant qu'elle était probablement une prostituée. Le tribunal avait alors conclu que le comportement de l'intimé était alimenté par des préjugés racistes et sexistes qui s'interpénétraient dans la figure stéréotypée et dégradante de la femme autochtone prostituée.

1.3 Les Autochtones : indivisibilité du droit à l'égalité sans discrimination et du droit à l'autodétermination

Le document de consultation annonce d'emblée, dans ses « remarques préliminaires » (à la p. 5), que le projet de politique de lutte contre le racisme et la discrimination du gouvernement ne vise pas les Autochtones, et ce, pour les raisons suivantes :

« Les Autochtones ne sont pas visés par le présent projet de politique. En effet, bien qu'ils puissent être touchés, comme les personnes des communautés culturelles et des minorités visibles, par les préjugés et la discrimination, et qu'ils puissent profiter des mesures mises en oeuvre dans le cadre de la politique, les solutions aux problématiques auxquelles ils sont confrontés doivent être envisagées dans une perspective plus large qui déborde la présente consultation publique. »

À ce sujet, la Commission estime qu'il est inadmissible que les Autochtones, qui sont, avec les communautés noires, parmi les communautés racisées les plus durement touchées par le racisme, les préjugés, les stéréotypes dégradants, ainsi que par l'exclusion et la discrimination, ne soient pas inclus dans le projet de politique à l'étude. Toutefois, il est vrai que la particularité de la situation des Autochtones mérite d'être prise en considération dans l'analyse des solutions nécessaires à la matérialisation de leur droit à l'égalité.

Il importe au préalable de reconnaître que la lutte des Autochtones pour le droit à l'égalité est indissociable de la reconnaissance de leurs droits territoriaux et de leur droit collectif à l'autodétermination. Dès 1978, la Commission rappelait ce principe dans un avis intitulé « *Il faut respecter les droits des Autochtones et la reconnaissance du droit à l'autodétermination et à l'autonomie et négocier avec eux* ». Plus récemment, la Commission écrivait dans son Bilan des 25 ans de la Charte :

« La reconnaissance des peuples autochtones, celle de leur droit à l'autodétermination, ainsi que celle de la nécessité de définir leurs droits en concertation avec eux, doivent être à la base de ce geste que la Commission croit indispensable à l'établissement de rapports véritablement égalitaires entre les communautés autochtones et non-autochtone, ainsi qu'entre les individus qui les composent »⁹.

Les droits individuels et collectifs des Autochtones sont donc fondamentalement indivisibles. Ainsi, il ressort des consultations menées par la Commission en 2003 sur la Charte que les Autochtones demeurent ambivalents face à la Charte québécoise dans la mesure où leurs droits collectifs n'y sont pas reconnus¹⁰. Cette méfiance peut s'expliquer par le sentiment partagé par plusieurs Autochtones que l'exercice des droits individuels – dont le droit à l'égalité – risque de compromettre, voire même de nier, leurs droits (collectifs) d'administrer sur une base autonome les rapports sociaux, économiques et culturels au sein de leurs communautés.

Mais à côté des revendications autonomistes légitimes des peuples autochtones, on se doit de garder aussi à l'esprit certains chiffres. Selon les données de recensement de 2001, 70 % des Canadiens qui se considéraient Autochtones vivaient hors réserve. De plus, 68 % des Autochtones hors réserve vivaient en zone urbaine, et presque 40 % dans les régions métropolitaines de recensement, soit dans les villes de plus de 100 000 habitants¹¹. Il est donc raisonnable de supposer qu'une proportion significative d'Autoch-

⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans, La Charte québécoise des droits et libertés*, vol. 1, Bilan et recommandations, 2003, p. 70.

¹⁰ Muriel GARON et Pierre BOSSET, « Le droit à l'égalité : des progrès remarquables, des inégalités persistantes », *Après 25 ans la Charte québécoise des droits et libertés*, Volume 2 (Études), COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, 2003, p. 110.

¹¹ Publication de STATISTIQUE CANADA sur Internet : www.statcan.ca/francais/freepub/89-589-XIF/context_f.htm#1 (consulté le 26 juillet 2006).

tones du Québec et du Canada est tributaire, pour vivre, des ressources offertes sur les marchés du travail et du logement intégrés à l'économie du groupe majoritaire. De plus, la dramatique sous-représentation en emploi des Autochtones, leur surreprésentation chronique dans les prisons et parmi la population itinérante des grands centres urbains, sont des problèmes en grande partie alimentés par le racisme et la discrimination systémique qui les affectent. En fait, les problèmes socio-économiques que rencontrent les Autochtones, combinés aux problèmes d'alcoolisme et de suicide qui rongent ces communautés, sont dans une large mesure des sous-produits d'une histoire marquée au sceau de la dépossession et de l'oppression coloniales.

La Commission considère que l'un des moyens de rétablir la confiance des Autochtones envers les instruments juridiques et politiques mis en place par l'État québécois pour protéger leurs droits serait de reconnaître explicitement leurs droits collectifs dans la loi fondamentale du Québec qu'est la Charte québécoise. La Commission a déjà formulé cette recommandation en 1981, dans son mémoire à la Commission permanente de la justice sur la Charte, en 1993, dans son mémoire présenté à la Commission royale sur les peuples autochtones, puis une fois encore en 2003, dans son Bilan des 25 ans de la Charte. Tel que l'a déjà fait remarquer la Commission par le passé, « *il est incongru que la Charte reconnaisse aux minorités culturelles, d'arrivée plus récente, le droit au maintien et au développement de leur vie culturelle propre (article 43), tout en demeurant silencieuse sur les droits des Premières nations habitant le territoire québécois* »¹². Une telle anomalie est de nature à discréditer, aux yeux des peuples Autochtones, la *Charte des droits et libertés de la personne*, et de nuire au travail de la Commission pour en assurer le respect et en faire la promotion.

Sans passer en revue l'ensemble des jalons qui, en droit interne et international, pavent déjà la voie à une reconnaissance des droits des nations autochtones à l'autodétermination¹³, la Commission se contentera de rappeler que, le 29 juin 2006, à la veille de la clôture de sa première session, le nouveau Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a adopté la *Déclaration sur les droits des peuples autochtones* et recommandé son adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies¹⁴. Les articles 2, 3 et 4 de cette Déclaration traduisent bien, de l'avis de la Commission, les deux fronts parallèles et complémentaires sur lesquels devrait se mener la lutte pour les droits des Autochtones :

Article 2

Les autochtones, individus et peuples, sont libres et égaux à tous les autres et ont le droit de ne faire l'objet d'aucune forme de discrimination dans l'exercice de leurs droits fondée, en particulier, sur leur origine ou leur identité autochtones.

Article 3

Les peuples autochtones ont le droit à l'autodétermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et recherchent librement leur développement économique, social et culturel.

Article 4

Les peuples autochtones ont le droit de maintenir et de renforcer leurs institutions politiques, juridiques, économiques, sociales et culturelles distinctes, tout en conservant le droit, si tel est leur choix, de participer pleinement à la vie politique, économique, sociale et culturelle de l'État.

¹² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *op. cit.*, note 9, p. 69.

¹³ *Id.*, p. 69 à 71.

¹⁴ Cette Déclaration constitue l'aboutissement des travaux d'un Groupe de travail mandaté depuis 1995 par les Nations Unies pour œuvrer à sa rédaction. Il est déplorable que le Canada - qui a pourtant participé activement depuis 1995 aux travaux de ce Groupe de travail - ait été, le 26 juin 2006, l'une des deux seules voix, avec la Fédération de Russie, à voter contre la Déclaration.

L'article 4 de cette Déclaration revêt un intérêt particulier, dans le cadre de la présente réflexion, en ce qu'il opère en quelque sorte une synthèse des articles 2 et 3 en garantissant simultanément – et indissociablement – aux Autochtones le droit à l'autodétermination et, « *si tel est leur choix* », le droit de participer pleinement aux institutions du groupe majoritaire à titre de citoyens comme les autres.

Enfin, la Commission considère que la négociation d'égal à égal des droits collectifs des peuples autochtones doit s'accompagner d'un processus de concertation démocratique qui implique, outre l'État et les communautés autochtones, les représentants des autres acteurs régionaux concernés, et ce, afin d'en arriver à des solutions équitables qui tiennent compte des intérêts et des droits des différentes communautés, autochtones et non autochtones, appelées à vivre ensemble et à s'entendre sur le territoire québécois.

En conséquence, sur la base de la Déclaration adoptée par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, ainsi que sur la base de ses propres recommandations antérieures¹⁵, la Commission recommande :

que le préambule de la Charte rappelle l'existence, au sein du Québec, de peuples autochtones ayant une identité propre et des droits spécifiques;

que la future politique du gouvernement indique que le Québec reconnaît, dans l'exercice de ses compétences constitutionnelles : le droit des peuples autochtones à l'autodétermination en même temps que leur droit, si tel est leur choix, de participer pleinement à la vie politique, économique, sociale et culturelle de la société québécoise ; et l'obligation pour l'État de définir les droits spécifiques des peuples autochtones en négociant d'égal à égal avec eux, et en concertation avec les acteurs régionaux concernés.

2. LA DOCUMENTATION ET LA MESURE DE LA DISCRIMINATION

La Commission reconnaît, tel que souligné dans le document de consultation, qu'il est essentiel pour l'État de disposer d'instruments de mesure de la discrimination, ainsi que d'un corpus constamment mis à jour de connaissances empiriques et d'analyses jetant un éclairage sur l'ampleur du phénomène, ses multiples formes, ses mécanismes, ses causes et ses effets.

Il est vrai que plusieurs recherches en sciences sociales se sont attachées, par le passé, à mesurer la perception du racisme et de la discrimination vécus par les membres des communautés culturelles et des minorités visibles au moyen d'analyses de discours, d'enquêtes quantitatives et d'interviews. Toutefois, toute mesure de la discrimination fondée sur les perceptions des victimes présente des problèmes de fiabilité. En effet, dans la mesure où la discrimination se manifeste aujourd'hui le plus souvent sous des formes voilées, il est de plus en plus difficile pour les victimes de savoir si elles ont fait l'objet d'une exclusion sur la base de la race, de la couleur ou de l'origine ethnique ou nationale. D'où la nécessité de mener des recherches qui tracent un portrait de la discrimination, non pas à partir d'impressions subjectives, mais sur la base de données plus objectives. Tel que mentionné plus haut, l'une des méthodes privilégiées par les chercheurs consiste à déterminer si les inégalités économiques entre les différents groupes ethnoculturels, ou entre les minorités visibles et la majorité, persistent lorsque l'on compare des groupes aux profils comparables et aux compétences égales¹⁶. Bien que de telles recherches ne prouvent pas la discrimination hors de tout doute, elles accréditent néanmoins fortement l'hypothèse selon laquelle la race – socialement construite – constitue un obstacle important à l'accès à l'égalité dans la sphère publique. Cependant, ces recherches ne nous permettent pas de déterminer comment et à quelle

¹⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *op. cit.*, note 9, p.71.

¹⁶ Voir Lucie-France DAGENAIS, *Portrait de la discrimination en emploi au Québec.*, COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, 2006.

étape se manifeste précisément la discrimination. Dans le domaine de l'emploi, par exemple, survient-elle dès le processus d'embauche, dans la fixation du salaire de base, dans l'attribution des promotions, ou encore sous la forme d'un harcèlement insidieux mais continu de la part de l'employeur ou des autres employés?

Les enquêtes et les recherches systémiques, quant à elles, permettent de mieux cerner comment se manifestent les pratiques et les normes discriminatoires dans certains milieux, secteurs, organismes ou entreprises. À cet égard, rappelons que, en plus des procédures d'enquêtes qu'elle a mises au point dans les cas de plaintes individuelles, la Commission a toujours été à l'avant-garde de la recherche destinée à conceptualiser et à mesurer la discrimination dans sa dimension systémique¹⁷. Ainsi, tel qu'évoqué dans le document de consultation (p. 38), la Commission a réalisé en 1988 la seule étude d'envergure sur la discrimination au Québec basée sur la méthode dite du *testing*¹⁸. Cette étude visait à prouver la discrimination systémique qui sévissait contre les Noirs dans le secteur du logement. La Commission a demandé à des acteurs blancs et noirs ayant le même profil de répondre aux mêmes annonces de logements à louer. Il apparut alors clairement que les chances des acteurs blancs d'obtenir un logement étaient significativement supérieures à celles des acteurs noirs.

Le document de consultation fait également allusion (p. 66) aux grandes enquêtes que la Commission a menées dans certains milieux lorsqu'elle soupçonnait que la discrimination y était pratiquée sur une base systémique. Ainsi, au début des années 1980, la présence marquée de la discrimination contre les chauffeurs noirs dans les compagnies montréalaises de taxi poussa la Commission à enquêter sur les mécanismes systémiques de discrimination qui prévalaient dans cette industrie¹⁹. L'enquête publique tenue par la Commission a mis en évidence des pratiques discriminatoires institutionnalisées ancrées dans la culture organisationnelle de ce milieu : « *refus d'assigner une course à un chauffeur noir à la demande du client, diffusion de ce refus sur les ondes radio, etc.* »²⁰. À la demande de la Commission, diverses mesures furent prises pour corriger la situation : mise en place d'un processus de conciliation, de suivi et d'éducation impliquant les compagnies, les représentants des chauffeurs, Noirs et Blancs, et des représentants des usagers, adoption d'un règlement obligeant le répartiteur à assigner la course au prochain chauffeur disponible.

Ce type d'enquête systémique a ensuite été repris vers la fin des années 1980 dans les milieux policiers montréalais. À l'époque, diverses tensions entre les minorités visibles et les services de police avaient amené la Commission à enquêter sur les pratiques et les attitudes discriminatoires à caractère raciste qui prévalaient au sein des milieux policiers. Dans son rapport²¹, la Commission a constaté que l'institution policière était pétrie de préjugés défavorables et d'attitudes intolérantes à l'endroit des communautés ethniques et visibles. La Commission a alors émis plusieurs recommandations qui s'articulaient autour de quatre grands axes d'intervention : la formation donnée aux futurs policiers, les mécanismes de contrôle, l'amélioration des relations communautaires et les efforts à déployer pour recruter des membres des

¹⁷ Voir par exemple Marie-Thérèse CHICHA-PONTBRIAND, *Discrimination systémique, fondement et méthodologie des programmes d'accès à l'égalité en emploi*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1989. Cette étude fondatrice de la Commission a non seulement fourni une définition du concept de discrimination systémique qui est encore largement reprise aujourd'hui, mais a également développé une série d'indicateurs destinés à mesurer cette réalité dans le contexte de l'entreprise.

¹⁸ 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.

¹⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC, *Enquête sur les allégations de discrimination raciale dans l'industrie du taxi à Montréal : rapport final*, 1984.

²⁰ Pierre BOSSET, « Les mesures législatives de lutte contre la discrimination raciale au Québec : un bilan institutionnel » (2005), printemps, 17(2) *Nouvelles pratiques sociales*, 15, 23.

²¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC, *Comité d'enquête sur les relations entre les corps policiers et les minorités visibles et ethniques, Rapport final*, 1988.

communautés ethniques et visibles. Les recommandations de la Commission débouchèrent sur des résultats concrets : formation de base des futurs policiers et formation continue des policiers en exercice, adoption d'un code de déontologie uniforme pour tous les policiers, mise sur pied d'une police « socio-préventive » afin d'améliorer les relations avec les communautés culturelles et les minorités visibles, recrutement d'une plus grande part de membres des communautés culturelles et visibles au sein des corps policiers²².

Encore aujourd'hui, la Commission continue à œuvrer activement au développement de nouveaux concepts, instruments de mesure et indicateurs à même de cerner la discrimination sous ses formes émergentes, aussi subtiles soient-elles. Une des percées majeures de la Commission, à cet égard, concerne sans aucun doute le dossier du profilage racial, phénomène qui, sans être nouveau, constitue une préoccupation sociale relativement récente. La Commission a produit trois outils qui aideront grandement les institutions et les organismes concernés par la lutte au profilage racial : *Profilage racial, mise en contexte et définition* (juin 2005) ; *Prouver le profilage racial, perspectives pour un recours civil* (mars 2006) ; et *Profilage racial, lignes directrices pour fins d'enquête* (mars 2006). Ces documents, qui ont fait l'objet d'une large diffusion²³, jettent un éclairage nouveau sur les mécanismes à la base du profilage racial, et surtout, sur les moyens d'étayer la preuve de cette forme spécifique de discrimination. Rappelons également que la Commission a proposé au « Groupe de travail sur le profilage racial » une définition du profilage racial que le Groupe a retenue, et que la ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration a présentée à l'Assemblée nationale le 23 mars 2004. Soulignons enfin que, dans le cadre de son plus récent exercice de planification stratégique 2006-2010, la Commission fait de la formation en matière de profilage racial l'un de ses objectifs prioritaires.

Il est suggéré dans le document de consultation qu'un « organisme gouvernemental pourrait être chargé de la responsabilité de coordonner la recherche gouvernementale, de produire un bilan régulier de la situation en matière de discrimination, de développer des indicateurs et de jouer un rôle de veille et de prospective à cet égard » (p. 26). La Commission reconnaît le besoin d'une telle coordination. De son côté, la Commission s'engage :

à accentuer son rôle de prospective et de veille en matière de lutte contre le racisme et la discrimination, et à continuer à assumer un rôle de leader dans le domaine de la recherche sur ces phénomènes, notamment en développant de nouveaux instruments de mesure et indicateurs.

3. LES INSTRUMENTS JURIDIQUES DE LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION

3.1 Un recours civil contre l'incitation publique à la discrimination

Le document de consultation rappelle à juste titre que, bien que les théories et les idéologies racistes (biologisantes ou non) fondées explicitement sur une hiérarchie entre les groupements humains aient été largement battues en brèche depuis quelques décennies, ce type de propagande ressurgit encore de manière ponctuelle sur la scène publique. Ces discours et propos racistes, bien que marginaux et marginalisés, peuvent néanmoins avoir pour effet d'encourager ou de légitimer certaines pratiques discri-

²² P. BOSSET, *op. cit.*, note 20, p. 23.

²³ Ils ont été acheminés notamment à différents organismes gouvernementaux et communautaires, aux services de police des grandes villes du Québec, à la Sûreté du Québec, aux services administratifs des grandes villes, à la Société de transport de la Ville de Montréal, au Conseil de la magistrature, au Barreau du Québec, à la Cour du Québec (chambres civile et criminelle), à la Cour supérieure, au Tribunal des droits de la personne, à l'Association des avocats de la défense, à l'Association des directeurs de police du Québec, au Commissaire à la déontologie policière, à l'École nationale de police, aux cégeps offrant les cours en techniques policières, etc.

minatoires ciblant les minorités visibles, en particulier lorsqu'ils sont tenus par des individus jouissant d'une grande autorité morale en raison de leur statut professionnel²⁴.

La Commission a déjà recommandé à plus d'une reprise qu'une disposition soit ajoutée à la Charte québécoise afin d'interdire les propos ou les actes qui inciteraient à la discrimination²⁵. Une telle disposition, qui viendrait s'ajouter aux dispositions du *Code criminel* prohibant la propagande haineuse²⁶, autoriserait un recours civil contre des propos ou des actes incitant à la discrimination à l'encontre, notamment, des minorités ethnoculturelles et visibles. Tel que le soulignait la Commission dans son Bilan des 25 ans de la Charte, la possibilité de déposer une plainte fondée sur la Charte contre ce type de discours comporterait certains avantages :

« En effet, les enquêtes de la Commission sont menées sur un mode non contradictoire et peuvent donc difficilement être utilisées comme une tribune à des fins de propagande, contrairement à un procès criminel. Par ailleurs, la médiation, inhérente au processus d'enquête de la Commission, présente un caractère éducatif plus approprié à certains types de défendeurs, notamment ceux qui sont encore mineurs, que le droit criminel. Enfin, l'octroi par un tribunal d'une réparation aux victimes sous forme de dommages-intérêts, voire de dommages punitifs, serait possible en vertu des dispositions de l'article 49 de la Charte. »²⁷

La Commission a déjà attiré l'attention du législateur québécois, dans son Bilan des 25 ans de la Charte, sur une disposition du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (ratifié par le Canada avec l'approbation du Québec), ainsi que sur une autre de la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* (ratifiée par le Canada en 1970), qui pourraient servir de modèles à une disposition du même ordre dans la Charte québécoise²⁸. En conséquence :

²⁴ À titre d'exemple, on se souviendra que, lors de l'émission *Tout le monde en parle* diffusée à la télévision de Radio-Canada le 25 septembre 2005, le psychiatre Pierre Mailloux, se référant à des études universitaires, avait prétendu que celles-ci démontraient et expliquaient l'infériorité intellectuelle des Noirs et des Autochtones. Suite à ces déclarations, la Commission a déposé une demande d'enquête au sujet de M. Mailloux auprès du *Collège des médecins du Québec*.

²⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Déclaration sur les mouvements racistes et l'incitation à la discrimination*, 1994; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *op. cit.*, note 9, p.50-52.

²⁶ *Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-34, art. 318 (encouragement au génocide), art. 319, par. § 1 (incitation publique à la haine) et art. 319, par. § 2 (fomentation volontaire de la haine, autrement que dans une conversation privée).

²⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *op. cit.*, note 9.

²⁸ Pacte, Rés. A.G. 2200A (XXI), 16 décembre 1966, art. 20 : « Tout appel à la haine nationale, raciale ou religieuse qui constitue une incitation à la discrimination, à l'hostilité ou à la violence est interdit par la loi ». Convention, R.T.N.U. 213, [1970] R.T. Can. 28, art. 4 : « Les États parties condamnent toute propagande et toutes organisations qui s'inspirent d'idées ou de théories fondées sur la supériorité d'une race ou d'un groupe de personnes d'une certaine couleur ou d'une certaine origine ethnique, ou qui prétendent justifier ou encourager toute forme de haine ou de discrimination raciale; ils s'engagent à adopter immédiatement des mesures positives destinées à éliminer toute incitation à une telle discrimination [...] et, à cette fin [...] ils s'engagent notamment :

- a) À déclarer délits punissables par la loi toute diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale, toute incitation à la discrimination raciale ainsi que tous actes de violence ou provocation à de tels actes [...]
- b) À déclarer illégales et à interdire les organisations ainsi que les activités de propagande organisée et tout autre type d'activité de propagande qui incitent à la discrimination raciale et qui l'encouragent [...]
- c) À ne pas permettre aux autorités publiques ni aux institutions publiques, nationales ou locales, d'inciter à la discrimination raciale ou de l'encourager. »

La Commission recommande que le législateur introduise dans la Charte une disposition qui interdise l'incitation publique à la discrimination.

3.2 Le rôle de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse

Le document de consultation évoque (p. 66-67) les délais excessifs de traitement des plaintes à la Commission, et rappelle que notre organisme a entrepris une révision en profondeur de ses processus d'activités afin de régler ce problème. Cette révision des processus, qui en est à un stade très avancé, a introduit plusieurs changements destinés à améliorer la capacité de la Commission de répondre rapidement et efficacement aux plaintes des citoyens.

Les mesures qui concourent à ces changements sont de divers ordres. Le processus d'accueil et d'aiguillage des plaignants a été réorganisé afin d'offrir une réponse directe et rapide au citoyen dès le premier examen de la plainte. Par souci d'efficacité, une équipe rassemblant les ressources de la Commission les plus expérimentées, aux compétences diversifiées, est maintenant affectée au traitement initial des plaintes. Cette équipe a pour mandat de privilégier d'emblée les méthodes alternatives de règlement des conflits entre les parties, notamment en offrant à ces dernières les services d'un médiateur de la Commission formé à cet effet. Dans l'éventualité où la médiation échoue ou n'est pas appropriée, les plaignants sont informés des options qui s'offrent à eux pour ensuite être rapidement orientés, soit vers les services d'enquêtes, soit vers toute autre ressource pertinente de la Commission, comme par exemple la Direction de l'éducation et de la coopération ou celle des Programmes d'accès à l'égalité. Notons enfin que les procédures d'enquête ont été simplifiées et allégées dans le cadre de la révision des processus. Dans l'ensemble, ces mesures devraient contribuer à diminuer significativement les délais de traitement des plaintes.

Le document de consultation fait également référence au nombre peu élevé de plaintes fondées sur la race, la couleur et l'origine ethnique ou nationale. À l'instar de plusieurs autres commissions des droits de la personne, la Commission constate que la discrimination ethnoraciale est souvent insidieuse et voilée, ce qui la rend difficilement détectable pour ceux-là mêmes qui en subissent les effets. En effet, il peut être malaisé pour les victimes de réaliser, faute de base comparative, qu'elles ont fait l'objet d'un traitement différentiel discriminatoire²⁹. À l'inverse, il arrive fréquemment que des individus qui soupçonnent ou ont la certitude d'avoir été victimes de discrimination soient néanmoins réticents à porter plainte en raison, notamment, d'une crainte de confronter la partie mise en cause (parfois par peur des représailles) ou de devoir évoquer devant des acteurs judiciaires des expériences traumatisantes qu'elles désirent oublier, etc.

La solution à ces problèmes passe par un travail soutenu d'éducation auprès des groupes vulnérables afin de leur faire connaître leurs droits ainsi que les recours correspondants à leur disposition. La Commission a d'ailleurs l'intention d'accentuer ses efforts en vue de se rapprocher des communautés culturelles et des organisations qui défendent leurs droits. Un tel rapprochement comporte un intérêt double : s'il permet à la Commission d'être à l'écoute des besoins et des expériences vécues des communautés culturelles, il lui fournit aussi l'occasion de sensibiliser ces dernières à leurs droits et aux dispositifs juridiques qui existent pour les protéger.

Cela dit, bien qu'il soit vrai « que les plaintes reçues par la Commission ne représentent, selon toute vraisemblance, qu'une proportion relativement faible des cas de discrimination vécus par les personnes des communautés culturelles » (p. 67 du document de consultation), il importe de souligner que, pour la période 2000-2005, la courbe du nombre de plaintes de discrimination fondées sur les motifs race et couleur décrit une trajectoire globalement ascendante. Ainsi, la Commission a enregistré 101 plaintes de

²⁹ Voir Muriel GARON, précité, note 18. Il était démontré dans cette étude que, bien qu'une proportion significative des acteurs noirs se soient fait exclure de l'accès à un logement alors que leur homologue blanc se voyait offrir dans les minutes qui suivaient une visite du même logement, les acteurs noirs n'ont pas été plus nombreux que les acteurs blancs à avoir gardé une impression négative de leur contact avec le propriétaire.

ce type en 2000, 132 en 2002, et 146 en 2005. De plus, les plaintes de discrimination fondées sur la race, la couleur et l'origine ethnique ou nationale représentent une part significative de toutes les plaintes reçues à la Commission. Ainsi, entre 2000 et 2005, les plaintes fondées sur ce type de motif sont, en moyenne, les deuxième en importance (15 %) après celles fondées sur le handicap (24 %) et avant celles fondées sur l'âge (12,4 %), la condition sociale (5,8 %) et le sexe (5,4 %). Notons également que le poids relatif des plaintes de discrimination déposées à la Commission sous le seul motif race et couleur a été en augmentation constante au cours des dernières années, passant de 11,3 % en 2000 à 18,7 % en 2005. Il s'agit d'ailleurs du motif de discrimination qui a subi le taux d'augmentation le plus élevé à la Commission depuis les cinq dernières années.

En outre, les plaintes sous les motifs race, couleur et origine ethnique ou nationale, risquent de croître dans les années à venir. D'une part, les volumes d'immigrants admis au Québec n'ont jamais cessé d'augmenter depuis 1998. Ainsi, alors que le Québec admettait 26 509 immigrants en 1998, il en admettait 44 226 en 2004, soit une augmentation de 67 % en 6 ans³⁰. Bien que l'ensemble des résultats ne soit pas encore disponible pour les années 2005 et 2006, le MICC prévoyait que le nombre d'immigrants admis atteindrait un maximum de 45 900 en 2005, et espère en avoir admis 48 000 au terme de l'année 2006³¹. De plus, la proportion de minorités visibles parmi les immigrants au Québec est passée de 62,2 % pour la période 1981-1990 à 65,9 % pour la période 1991-2001³². Étant donné que la discrimination fondée sur la race et la couleur concerne spécifiquement les minorités visibles, on peut raisonnablement supposer que le nombre de plaintes déposées à la Commission sous ce motif continuera à croître au cours des prochaines années.

Enfin, s'il est un défi auquel sont confrontées toutes les commissions des droits de la personne, c'est la difficulté d'établir la preuve de la discrimination ethnoraciale dans un forum judiciaire, étant donné son caractère insidieux et voilé. Ainsi, « 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 »³³. Par exemple, en 2004, 31 % des dossiers fermés à la Commission – toutes catégories de plaintes confondues – l'ont été pour insuffisance de preuve. Or, parmi les seuls dossiers fermés relatifs au motif race et couleur, ce pourcentage s'élève à 41,5 %, comparativement à 26,7 % pour le motif âge, 35,6 % pour le motif condition sociale, et 25,8 % pour le motif handicap. Ces chiffres présentent une relative stabilité au cours des dernières années. Il est à noter que, dans certains dossiers tels que celui du profilage racial, les nouveaux indicateurs et méthodes d'enquête développés par la Commission ont d'ores et déjà contribué à réduire le nombre de dossiers fermés faute de preuves.

En considérant l'ensemble des constats et des observations énoncés précédemment, la Commission s'engage à :

- a) poursuivre ses travaux d'analyse pour améliorer sa capacité de faire la preuve de la discrimination dans les dossiers liés au motif race/couleur;
- b) accentuer son travail de promotion et de coopération afin de renouer les liens avec les communautés culturelles;

³⁰ MINISTÈRE DES RELATIONS AVEC LES CITOYENS ET DE L'IMMIGRATION, *Tableaux sur l'immigration au Québec-1997-2001*, 2002, p.4; MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, *Plan d'immigration pour l'année 2006*, 2005, p.8

³¹ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, *op. cit.*, note 30.

³² STATISTIQUES CANADA, *Recensement Canada*, 2001, Tableau 97F0010XCB2001003.

³³ P. BOSSET, *op. cit.*, note 20, p. 22.

- c) accentuer son travail d'éducation et de soutien auprès des groupes vulnérables pour leur permettre de mieux exercer leurs recours.

3.3 L'accès au Tribunal des droits de la personne

Dans son Bilan des 25 ans de la Charte³⁴, la Commission écrivait (p. 81-82):

« Entre sa création et 1997, le Tribunal des droits de la personne s'est saisi d'un certain nombre de recours introduits personnellement par des plaignants après que la Commission eut cessé d'agir en leur faveur pour cause d'insuffisance de preuve ou d'irrecevabilité. Cette pratique se fondait sur l'article 84 de la Charte, qui prévoit que le plaignant peut, à ses frais, saisir lui-même le Tribunal lorsque la Commission « exerce sa discrétion de ne pas saisir un tribunal ». Il s'agissait en quelque sorte d'une dérogation au régime intégré mis sur pied par le législateur, selon lequel seule la Commission peut, en principe, saisir le Tribunal d'un cas de discrimination ou d'exploitation »³⁵.

Dans l'affaire *Ménard c. Rivet*³⁶, la Cour d'appel du Québec a toutefois mis fin à cette pratique. Selon la Cour d'appel, le recours personnel du plaignant n'est désormais possible que dans les cas rarissimes où, après enquête, la Commission estimerait une plainte fondée mais où elle exercerait, malgré tout, sa *discrétion* de ne pas saisir un tribunal. La Cour se fonde sur le fait que le régime intégré mis sur pied par le législateur repose avant tout sur la fonction de gestion et de filtrage des dossiers exercée par la Commission. Depuis ce jugement, la Commission a dû modifier sa pratique, qui consistait à indiquer aux plaignants dont le dossier était fermé, notamment pour cause d'irrecevabilité ou d'insuffisance de preuve (selon la Commission), qu'il leur était possible d'exercer un recours personnel devant le Tribunal des droits de la personne.

En limitant les possibilités d'exercice du recours personnel devant le Tribunal des droits de la personne, le jugement de la Cour d'appel marque un recul par rapport à la situation antérieure. En effet, par le passé, certains recours personnels formés auprès du Tribunal donnèrent lieu à des jugements qui firent avancer la cause des droits de la personne³⁷. C'est d'ailleurs pourquoi la Commission est intervenue auprès du ministre de la Justice pour plaider en faveur du rétablissement de ce droit de recours personnel³⁸.

Ce rétablissement du droit de recours personnel devra cependant se faire de manière à respecter la nature du régime intégré voulu par le législateur. Comme on le sait, ce régime est fondé sur le filtrage préalable des dossiers par la Commission. En outre, malgré l'intérêt que semble présenter à certains égards l'accès direct au Tribunal sans un traitement préalable des plaintes à la Commission, ce système comporterait plusieurs lacunes indéniables et s'avérerait inefficace là où il a été expérimenté. C'est en effet ce que démontre une étude récente³⁹ menée en Colombie-Britannique, où prévaut désormais un système d'accès direct au tribunal des droits de la personne suite à l'abolition de la commission dans cette province en 2003. Les auteurs de cette étude ont constaté qu'au lieu de limiter le filtrage des plaintes, considéré par certains comme un obstacle à l'audition des plaintes de discrimination, le régime d'accès direct a simplement transféré cette fonction au tribunal des droits de la personne, qui doit maintenant consacrer la majeure partie de son temps à filtrer des causes sans fondement (p. 6). Ainsi, des 508 dé-

³⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *op. cit.*, note 9.

³⁵ Charte, art. 111 (al. 2).

³⁶ *Ménard c. Rivet*, [1997] R.J.Q. 2108 (C.A.)

³⁷ Voir par exemple : *Centre de la communauté sourde du Montréal métropolitain c. Régie du logement*, [1996] R.J.Q. 1776 (T.D.P.).

³⁸ Lettre du Président de la Commission au ministre de la Justice, 29 septembre 1998.

³⁹ INTERNATIONAL AND HUMAN RIGHTS LAW ASSOCIATION DE L'UNIVERSITÉ DE VICTORIA, *Route 64 – Another Detour on the Road to Equality : An Examination of the Current Human Rights System in British Columbia*, 2006.

cisions rendues par le tribunal des droits de la personne de la Colombie-Britannique en 2004-2005, 469 (92 %) portaient sur des questions préliminaires ou de procédures. Des 39 décisions portant sur le fond, seulement 19 demandes ont été accueillies et 20 ont été rejetées (p. 59). Les auteurs sont aussi d'avis que le nouveau régime n'a pas donné les résultats escomptés quant au nombre de causes entendues au mérite : sous le régime d'accès direct, le nombre de demandes entendues sur le fond n'est pas plus élevé que le nombre de cas identifié sous l'ancien régime qui confiait à la commission de Colombie-Britannique le rôle de filtrage (p. 58-59). Les résultats de cette étude démontrent donc de manière éloquente la pertinence de maintenir le rôle d'intermédiaire de la Commission entre les plaignants et le Tribunal.

En conséquence, la Commission rappelle à nouveau une recommandation qu'elle avait déjà formulée dans le Bilan des 25 ans de la Charte (p. 82) :

La Commission recommande que l'article 84 de la Charte permette le recours personnel du plaignant auprès du Tribunal des droits de la personne dans tous les cas où la Commission a cessé d'agir en sa faveur.

4. L'ÉDUCATION ET LA SENSIBILISATION

La Commission souscrit entièrement aux deux choix stratégiques qui découlent de l'orientation 2 du document de consultation. Ces choix stratégiques peuvent se résumer ainsi : 1) la lutte aux préjugés et aux stéréotypes, et 2) le rapprochement et le dialogue interculturel. Ces deux axes d'intervention, qui reposent tous deux sur l'éducation, sont indissociables et mutuellement complémentaires. En effet, si un rapprochement interculturel fondé sur le respect mutuel et le dialogue ne peuvent faire l'économie d'une lutte préalable aux préjugés, une telle lutte risque de tourner à vide si elle ne s'accompagne pas de mesures visant à démystifier les différences – réelles ou imaginées – de l'Autre par le biais d'une éducation interculturelle. Dans les lignes qui suivent, la Commission entend formuler des commentaires et des recommandations en réaction à deux questions soulevées par le MICC à la page 48 de son document de consultation, soit celles qui concernent le milieu scolaire et le secteur du logement.

4.1 Le milieu scolaire

4.1.1 L'éducation antiraciste et antidiscrimination en milieu scolaire

Depuis sa création en 1975, la Commission a reconnu l'éducation aux droits et libertés comme un axe d'intervention prioritaire dans le cadre de la mission qui lui incombe, soit de veiller au respect des principes inscrits dans la Charte et, depuis 1995, de protéger les droits des enfants reconnus dans la *Loi sur la protection de la jeunesse*. Le milieu scolaire constitue un terrain d'intervention que la Commission a depuis longtemps investi dans le cadre de son travail d'éducation aux droits. Ainsi, la Commission a produit des documents pédagogiques pour appuyer l'enseignement de la problématique des droits, et dispense dans les écoles, tant auprès des gestionnaires, des professeurs que des élèves, des sessions et des ateliers de formation qui favorisent la transmission de connaissances sur les droits et libertés, ainsi que le développement d'habiletés et de comportements respectueux des droits de la personne.

Parmi les différentes sessions de formation offertes par la Commission, notamment en milieu scolaire, plusieurs sont axées sur la sensibilisation au pluralisme culturel, alors que d'autres ont une visée davantage antidiscrimination et antiraciste. Ainsi, pour la seule année 2004-2005, 36 sessions de formation ont été organisées, notamment en milieu scolaire, sur les thèmes du pluralisme et de la gestion de la diversité, alors que 12 autres portaient sur le racisme et l'intolérance, et 20 sur le harcèlement discriminatoire et le harcèlement racial⁴⁰.

⁴⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mise en œuvre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, 2005, p. 7.

En collaboration avec l'Institut culturel et éducatif montagnais, la Commission a mis sur pied un ambitieux projet de sensibilisation des élèves et du personnel des écoles secondaires aux réalités autochtones (*Sous le Shaputuan – La rencontre Québécois-Autochtones*). Il s'agit d'un programme d'activités éducatives qui vise le rapprochement avec les peuples et les cultures autochtones, notamment par le biais de spectacles donnés par des artistes amérindiens, d'un souper communautaire à base de mets autochtones, d'un *Shaputuan* (campement traditionnel montagnais) installé dans la cour d'école, d'un campement de nuit pour un nombre limité d'élèves, de jeux d'inspiration autochtone et de kiosques d'artisanat amérindien. Ce projet est précédé d'une journée de formation préparatoire pour les enseignants des écoles visitées. La formation, qui s'appuie sur un document de la Commission intitulé *Mythes et réalités sur les peuples autochtones* (2002), vise à amener les enseignants à interroger de manière critique les croyances et les préjugés populaires concernant les Autochtones et à comprendre les origines historiques des rapports de domination entre les Autochtones et les Blancs, de la Conquête à aujourd'hui. Ce projet connaît un très grand succès dans les écoles : jusqu'à maintenant plus de 30 000 élèves et 1 000 enseignants y ont participé.

On peut dire que le projet *Shaputuan* constitue une illustration de la volonté de la Commission de considérer l'éducation au pluralisme culturel et l'éducation antiraciste comme les deux côtés d'une même médaille dans le cadre de son travail de promotion des droits de la personne. En conséquence, elle estime que ces deux approches devraient nourrir tout autant, et sur un pied d'égalité, le contenu de l'enseignement dispensé dans les établissements scolaires publics. Or le document de consultation fait pertinemment remarquer, à la page 36, que « l'éducation interculturelle en milieu scolaire a surtout porté sur l'apprentissage de connaissances, d'attitudes et d'habiletés nécessaires pour vivre harmonieusement au sein d'une société pluraliste, plutôt que la mise en évidence du racisme ou de situations d'inégalité ». La Commission partage entièrement ce constat et désire formuler quelques commentaires critiques à ce sujet.

En effet, nombreuses sont les initiatives mises de l'avant par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport (MELS), les commissions scolaires, les écoles, et les établissements d'enseignement post-secondaire, pour faire la promotion, auprès des élèves et des futurs professeurs, du principe d'égalité, de la diversité et du pluralisme culturel. Il est inutile de revenir sur ces accomplissements extrêmement positifs, dont fait déjà état le document de consultation. La Commission déplore toutefois le fait que l'éducation à la citoyenneté et l'éducation interculturelle dans les écoles tendent à accorder une importance moindre aux phénomènes du racisme, des préjugés et de la discrimination en tant que facteurs qui compromettent le principe d'égalité inscrit dans les Chartes.

Un tel constat a été également établi par les auteures d'une étude récente produite par la Chaire d'études ethniques de l'Université de Montréal⁴¹. Cette recherche d'envergure analyse la place réservée à la perspective antiraciste dans les cours, les programmes scolaires, les politiques interculturelles des institutions d'enseignement, les projets éducatifs et les codes de vie des écoles, ainsi que dans les formations en éducation interculturelle destinées aux intervenants du milieu scolaire. Elle s'appuie sur une analyse de contenu de documents officiels, ainsi que sur des entrevues auprès de nombreux intervenants du milieu scolaire et d'organismes publics (dont la Commission) et communautaires.

La Commission considère qu'il est important de rappeler deux des principales conclusions que tirent les auteures de cette recherche :

- 1) Il semblerait que les répondants aient tous constaté que les « interventions ou activités au contenu proprement antiraciste s'inscrivent dans une perspective présentée comme « interculturelle ». En d'autres mots, on fait de l'antiracisme sans vouloir en parler : les pratiques et outils utilisés pour combattre le racisme ne découlent pas d'une perspective antiraciste, et on se refuse d'utiliser ce terme, par crainte

⁴¹ Marie MCANDREW, M. POTVIN et F. KANOUTÉ, *L'éducation antiraciste en milieu scolaire francophone à Montréal : diagnostic et perspectives*, Chaire d'études ethniques de l'Université de Montréal, 2006.

te de susciter des résistances. C'est le cas de nombreuses activités scolaires, des cours de cégeps ou d'université, ainsi que des politiques institutionnelles. »⁴²

- 2) À part quelques exceptions, « *le racisme est généralement perçu sous l'angle de dérapages marginaux ou épisodiques [...]. Aux niveaux primaire et secondaire, les intervenants rencontrés estiment que les problèmes sont traités sous l'angle de rapports interindividuels, entre acteurs, et non pas dans une perspective systémique. »⁴³*

En outre, les auteurs ont constaté que les intervenants du milieu de l'éducation, au premier chef les professeurs, étaient réticents à adopter une approche explicitement antiraciste dans les classes, y compris dans le cadre de la formation des maîtres, parce qu'ils trouvaient cette dernière trop « *confrontante, conflictuelle ou culpabilisante pour le groupe majoritaire (bourreau et victime). On préfère parler d'éducation interculturelle ou à la citoyenneté afin de rassembler plutôt que de diviser »* (p. 80).

Le peu d'intérêt que suscite la perspective antiraciste dans le milieu de l'éducation s'observe également par la quasi-absence de la problématique des inégalités et de la discrimination dans les sessions de formation interculturelle pour les intervenants du milieu scolaire dispensées par la Direction des services aux communautés culturelles du MELS⁴⁴.

La Commission considère qu'il est essentiel qu'une perspective proprement antidiscrimination, et notamment antiraciste, soit mieux intégrée aux cours, aux formations et aux objectifs de programmes destinés à favoriser chez les élèves et les enseignants une sensibilité à la diversité, l'acquisition de compétences interculturelles et l'intériorisation des valeurs civiques et démocratiques. Une telle approche serait préférable à des cours ou à des formations consacrés exclusivement aux questions de racisme, de discrimination et d'inégalités afin, entre autres, de ne pas braquer et démotiver inutilement les élèves et les professeurs. Il serait davantage constructif que les cours d'éducation à la citoyenneté et d'éducation interculturelle replacent la problématique du racisme et de la discrimination sous toutes ses formes dans le cadre d'une perspective plus large, centrée sur le principe d'égalité inscrit dans la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Cela dit, la sensibilisation des élèves aux valeurs d'égalités et de non-discrimination doit se faire de manière contextualisée. En effet, l'école ne devrait pas se contenter de promouvoir des droits abstraitement sans rappeler qu'historiquement, certains groupes minoritaires ou désavantagés, tant à l'échelle locale qu'internationale (ex. : les femmes, les Autochtones, les homosexuels, les minorités ethnoculturelles et « visibles », etc.) ont souffert et souffrent encore de préjugés, d'attitudes et de comportements discriminatoires qui compromettent leur droit à l'égalité dans divers secteurs de la société. Or à l'heure actuelle, dans les cours, les curriculums et la formation des maîtres, le racisme et la discrimination sont plutôt présentés comme le fruit de pathologies individuelles suffisamment marginales pour ne pas constituer un obstacle systémique à l'insertion socioprofessionnelle⁴⁵. Corrélativement, le racisme et la discrimination ne seraient pas mis en relation avec les rapports de pouvoir inégaux entre le groupe majoritaire et les minorités ethnoculturelles et racisées⁴⁶.

⁴² *Id.*, p. 79.

⁴³ *Id.*, p. 79.

⁴⁴ *Id.*, p. 31-32. N'ayant pu assister à ces sessions réservées au personnel scolaire, les chercheuses font ce constat sur la base des informations fournies par le MELS sur son site internet, qui comprend des descriptifs détaillés des différents thèmes abordés dans le cadre de ces sessions. *Id.*, p. 55. Le représentant du MELS responsable de ces formations a affirmé en entrevue craindre que les enseignants visés par la formation ne se braquent si l'on abordait avec eux le phénomène du racisme et des préjugés en milieu scolaire.

⁴⁵ M. McANDREW, F. KANOUTÉ et M. POTVIN, *op. cit.*, note 41, p.79.

⁴⁶ *Id.*, p.79-80.

Une telle vision du racisme et de la discrimination n'est d'ailleurs pas propre au milieu scolaire puisqu'elle est généralement bien ancrée dans les représentations sociales et dans l'opinion publique. À cet égard, les résultats du sondage SOM de 2001, auquel le MICC fait référence dans son document de consultation (à la page 17), ne surprennent guère. Selon ce sondage réalisé auprès des Québécois, 54 % des répondants estiment que les Québécois « d'origine » font de la discrimination raciale, mais 46 % considèrent que les membres des minorités culturelles font également de la discrimination raciale. S'il est normal de considérer que les membres des minorités ethnoculturelles entretiennent eux aussi des préjugés négatifs à l'endroit d'autres groupes que le leur, il est déplorable de constater que, pour beaucoup de gens, les effets de ces préjugés en termes d'accès aux ressources ne diffèrent pas significativement selon que le groupe qui en est la cible appartienne à une minorité visible racisée ou à la majorité blanche dominante.

Il importe donc que l'éducation interculturelle et civique en milieu scolaire, tout en continuant à initier les élèves au pluralisme culturel et aux valeurs civiques inscrites dans la Charte, mette davantage l'accent sur les mécanismes systémiques qui ont contribué historiquement, et qui contribuent encore aujourd'hui, bien que de manière plus subtile, à rendre certaines minorités ethnoculturelles et racisées plus susceptibles que d'autres de faire l'objet d'un traitement différentiel discriminatoire dans la sphère publique. Une des pistes d'intervention qui s'offrent d'ores et déjà au ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport serait d'intégrer un tel objectif dans sa Politique d'intégration scolaire et d'éducation interculturelle (1998). La politique du ministère, qui se doit d'être appliquée par l'ensemble des commissions scolaires et des écoles primaires et secondaires, insiste déjà grandement sur le rôle qui incombe à l'école de susciter l'adhésion de tous et de toutes aux valeurs communes, dont les valeurs d'égalité et de non-discrimination (p. 2), ainsi que celles d'ouverture à la diversité ethnoculturelle, linguistique et religieuse (p. 36)⁴⁷. En conséquence :

la Commission recommande que la *Politique d'intégration scolaire et d'éducation interculturelle* (MEQ, 1998) 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.

Il importe enfin que les formations des maîtres dispensées par les universités québécoises intègrent explicitement ces objectifs. Au Québec, tous les programmes des facultés d'éducation sont tenus de refléter les orientations et les objectifs d'apprentissages énoncés dans un document officiel du MEQ publié en 2001 : *La formation à l'enseignement. Les orientations. Les compétences professionnelles*. En conséquence :

la Commission recommande que soit reconnue, dans le document *La formation à l'enseignement. Les orientations. Les compétences professionnelles* (MEQ, 2001), l'importance de familiariser les aspirants professeurs avec les mécanismes institutionnels et systémiques qui ont contribué historiquement, et contribuent encore, à renforcer diverses formes de préjugés, d'exclusion et de discrimination.

4.1.2 Les accommodements raisonnables en milieu scolaire

Le document de consultation du MICC fait valoir que les accommodements raisonnables suscitent des tensions en milieu scolaire et que « *les réactions négatives face à ces accommodements peuvent renforcer les préjugés.* » S'il est vrai que les demandes d'accommodements peuvent susciter à l'occasion des tensions, il importe également de rappeler que, dans la majorité des cas, les intervenants scolaires – dont les enseignants, les directions d'institution, les conseils d'établissement et les commissions scolaires – ont de tout temps pratiqué au quotidien des accommodements afin de moduler les modalités d'application de tel ou tel règlement peu sensible aux particularismes religieux ou culturel des élèves. Ces

⁴⁷ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *La politique d'intégration scolaire et d'éducation interculturelle*, 1998.

accommodements informels résultent de compromis et de négociations qui finissent par déboucher sur une solution acceptable pour toutes les parties.

Il est vrai par ailleurs que les mesures d'accommodement raisonnable imposées par les tribunaux ou recommandées par la Commission dans le cadre d'enquêtes peuvent susciter des réactions négatives de la part du grand public et des intervenants du milieu scolaire. On n'a qu'à penser au jugement de la Cour suprême sur le port du kirpan dans les écoles, ou encore à l'enquête de la Commission relativement à la demande d'étudiants musulmans de disposer d'une salle de prière à l'École de technologie supérieure. S'il est vrai que ces réactions négatives sont de nature à « renforcer les préjugés », comme l'affirme le MICC dans son document, il est vrai aussi que les préjugés culturels contribuent à susciter des réactions négatives de la part du grand public face aux accommodements en milieu scolaire.

Les réactions négatives à certaines mesures d'accommodement en milieu scolaire sont en partie dues à la méconnaissance et à l'incompréhension. Si les médias ont largement présenté l'accommodement comme une obligation légale qui incombe aux institutions, ils ont moins mis l'accent, en revanche, sur le fait qu'une telle obligation, loin d'être inconditionnelle, ne s'applique que dans les limites du raisonnable. Malheureusement, ni les médias ni les praticiens de l'accommodement ne se sont donnés la peine d'expliquer suffisamment au public la nature de ces limites, ce qui a contribué à entretenir la fausse croyance selon laquelle la Charte confère aux particularismes culturels et religieux des minorités une sorte de primauté juridique absolue sur les autres droits et valeurs collectives. La Commission considère que, plus globalement, le gouvernement se doit d'insister davantage, auprès des nouveaux arrivants, sur le contrat moral qui les lie à la nation québécoise. Un tel contrat établit un lien de réciprocité en vertu duquel la société d'accueil garantit aux immigrants l'exercice de leurs droits et libertés en retour d'un engagement de leur part à s'approprier et à respecter les valeurs et les principes démocratiques qui fondent la communauté citoyenne, et que consacre la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec.

Une autre perception qu'il importe de battre en brèche, c'est que les accommodements raisonnables aliéneraient nécessairement le repli communautaire des minorités ethnoreligieuses au Québec. Il importe à cet égard de faire valoir que les solutions judiciaires, législatives et institutionnelles fondées sur le modèle de l'accommodement peuvent contribuer, au contraire, à favoriser l'intégration de ces minorités dans le respect de leurs différences et des valeurs démocratiques inscrites dans les chartes des droits. Le pari est en quelque sorte le suivant : si l'on adapte les normes de régulation et de fonctionnement des institutions du groupe majoritaire afin qu'elles puissent tenir compte du pluralisme ethnoreligieux de la société, les membres des minorités culturelles et religieuses seront davantage portés à s'identifier à la communauté citoyenne et à vouloir s'y intégrer pleinement⁴⁸.

La Commission considère donc qu'il est essentiel de mieux familiariser les gestionnaires du milieu scolaire et les enseignants avec la portée juridique et sociale des accommodements. Elle se réjouit à cet égard de l'initiative du MELS d'avoir mis sur pied « un module de formation destiné aux gestionnaires scolaires afin de les soutenir dans leur prise de décision relative à la gestion des conflits de valeur, notamment sur la question de l'accommodement raisonnable » (document de consultation, p. 37) ». Un tel module est non seulement nécessaire pour tous les gestionnaires scolaires, mais au premier chef pour les enseignants, qui sont aux premières lignes de la gestion quotidienne de la diversité culturelle dans les écoles.

⁴⁸ José WOEHLING, « L'obligation d'accommodement raisonnable et l'adaptation de la société à la diversité religieuse », (1998) 43 *Revue de droit de McGill*, 325, 398-401; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Réflexion sur la portée et les limites de l'accommodement raisonnable en matière religieuse*, 2005, p. 3-4; Anne SARIS, « Les tribunaux religieux et le droit étatique », *Texte du congrès – Barreau du Québec*, 2005, 391, 402-403; Pierre BOSSET, « Le foulard islamique et l'égalité des sexes : réflexions sur le discours juridique institutionnel en France et au Québec », dans M. COUTU, P. BOSSET, C. GENDREAU et D. VILLENEUVE (dir.), *Citoyenneté et droits fondamentaux*, Montréal, Éditions Thémis, 2000, p. 303-321; Yves LAFONTAINE, « Égalité et pluralisme dans les institutions publiques : le rôle de la Commission des droits de la personne », dans F. GAGNON, M. McANDREW et M. PAGÉ (dir.), *pluralisme, citoyenneté et éducation*, Paris, L'Harmattan, 1996, p. 228.

La Commission considère qu'il est également pertinent de fournir aux enseignants et aux gestionnaires scolaires un guide d'information sur l'accommodement raisonnable.

La Commission recommande que soit produit, à l'intention du milieu scolaire, un guide d'information sur les fondements juridiques et la fonction sociale des accommodements en milieu scolaire. En plus de rappeler les grandes lignes du cadre juridique en la matière, un tel guide devrait aussi mettre l'accent sur les critères qui permettent aux tribunaux de déterminer le caractère raisonnable des accommodements. Il devrait aussi faire valoir, exemples à l'appui, la fonction intégratrice des accommodements en milieu scolaire. La Commission est disposée à participer à la réalisation et à la promotion d'un tel guide d'information.

Dans un autre ordre d'idée, le document de consultation du MICC fait remarquer que les politiques et les pratiques en matière d'accommodement « *peuvent varier d'une commission scolaire à l'autre et d'une école à l'autre. Les pratiques en matière d'accommodement sont donc perçues comme incohérentes et fonction, en partie, de la bonne volonté des institutions* » (p. 57). Afin de dissiper l'impression que la gestion de la diversité culturelle se pratique dans les écoles de manière impressionniste, incohérente, et au gré des décisions judiciaires,

la Commission recommande que le ministère de l'Éducation du Loisir et du Sport produise à l'intention des commissions scolaires et des écoles un guide des bonnes pratiques en matière d'accommodement raisonnable en milieu scolaire.

4.2 Le milieu du logement

Le document de consultation souligne l'ampleur des problèmes de discrimination ethnoraciale sur le marché du logement locatif. C'est un constat que la Commission a également fait depuis de nombreuses années. Dès le milieu des années 1980, après avoir constaté la difficulté de faire la preuve de la discrimination en matière de logement, elle a fait le choix d'investir de façon large et extrêmement diversifiée pour intensifier sa lutte contre la discrimination dans ce secteur⁴⁹. Des efforts importants ont ainsi été consentis pour prouver l'existence systémique de la discrimination dans ce secteur et identifier les formes qu'elle prend⁵⁰, pour améliorer les outils d'enquête, notamment par l'approche de la vérification par témoin (testing) et par un traitement rapide des dossiers.

Dans le cadre de ses efforts visant à contrer la discrimination dans le logement, la Commission a accordé une importance particulière au travail d'éducation, de promotion et de sensibilisation. Ainsi, elle a oeuvré à informer les groupes de défense des droits des locataires, à outiller les personnes vulnérables dans leur recherche de logement, et à amener les associations de propriétaires de logement à collaborer à la diffusion d'informations auprès de leurs membres. La Commission a entrepris des campagnes de publicité en collaboration avec les associations de défense des locataires. Elle a mis en place des tables de travail et de concertation réunissant les associations de locataires, les associations de propriétaires, la Commission d'accès à l'information et la Régie du logement pour travailler sur diverses questions litigieuses, notamment celle des informations à portée discriminatoire inscrites dans les formulaires de demande de logement.

Force est de reconnaître que la discrimination n'a pas disparu pour autant, qu'elle a pris des formes nouvelles et plus subtiles et que les acteurs changent constamment. En un mot, la lutte est à reprendre chaque année quand revient la période de renouvellement des baux.

Le document de consultation souligne donc à juste titre la nécessité de poursuivre ce travail. Les auteurs font remarquer que cette discrimination est en grande partie alimentée par les préjugés que certains

⁴⁹ Renée LESCOP, *Le projet-logement à la Commission des droits de la personne – Bilan, perspectives et propositions d'action pour 1990*, Étude de la Direction de la recherche, novembre 1989.

⁵⁰ Muriel GARON, *Pauvreté et droit au logement en toute égalité : une approche systémique*, étude de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, avril 1997.

propriétaires entretiennent à l'endroit des communautés culturelles et des minorités visibles. Une étude de la Commission a précisément dressé une cartographie de ces préjugés et de ces stéréotypes au moyen d'une enquête qualitative, à partir d'entrevues approfondies auprès de propriétaires de logements locatifs dans quatre arrondissements de Montréal : Hochelaga-Maisonneuve, Côte-des-Neiges, Villeray et Saint-Michel⁵¹. L'analyse de discours a permis de faire ressortir chez les propriétaires plusieurs préjugés sur diverses communautés culturelles ou minorités visibles, préjugés relatifs, par exemple, au manque de propreté et d'hygiène ou à l'incapacité de payer le loyer et d'entretenir le logement. Plus inquiétant encore, les entrevues ont révélé que ces préjugés et ces stéréotypes négatifs étaient invoqués par plusieurs propriétaires pour justifier leurs refus de louer leur logement à certaines minorités ethnoculturelles et visibles (en particulier les Noirs).

C'est pourquoi la Commission se réjouit d'apprendre, dans le document de consultation, qu'une « *mesure de sensibilisation des associations et des propriétaires de logements est prévue par le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles en collaboration avec divers partenaires publics, privés et communautaires afin de lutter contre cette forme de discrimination* » (p. 38).

En plus de continuer à informer les associations de locataires sur leurs droits, la Commission souhaite quant à elle accentuer et réorienter en partie ses efforts visant à sensibiliser les associations de propriétaires. Plus précisément, elle compte offrir à ces associations des sessions d'information portant, non seulement sur les diverses formes que peut prendre la discrimination à l'endroit des locataires, mais également sur les conditions nécessaires à l'atteinte d'un équilibre entre les droits et les responsabilités des propriétaires et des locataires. De telles sessions auront également pour objectif d'amener les propriétaires à s'interroger de manière critique sur le rôle des préjugés et de la catégorisation dans le processus de sélection des locataires.

La Commission offre au MICC son expérience et son expertise pour l'assister dans la mise en œuvre des mesures de sensibilisation qu'il envisage d'appliquer. Ainsi :

La Commission s'engage à offrir aux associations de propriétaires une nouvelle session de formation pour, non seulement les familiariser avec le cadre antidiscrimination de la Charte, mais également démonter certains préjugés et stéréotypes susceptibles de mener à des attitudes et à des pratiques discriminatoires.

5. LE MARCHÉ DU TRAVAIL

5.1 Vers une politique type de lutte contre la discrimination dans les entreprises

L'initiative du gouvernement de doter le Québec d'une politique de lutte contre le racisme et la discrimination doit être saluée, car elle contribuera sans aucun doute à mieux baliser les interventions du gouvernement en la matière. Cependant, les principes et les stratégies d'action qui conviennent à un État dans sa lutte contre le racisme et la discrimination ne sont pas les mêmes que ceux qui conviennent aux besoins d'une entreprise⁵². Il serait donc pertinent que le gouvernement encourage les entreprises à adopter des politiques de lutte contre la discrimination adaptées à la réalité spécifique des relations de travail.

⁵¹ Alberte LEDOYEN, *Le regard des propriétaires sur les demandeurs de logement. Étude exploratoire sur les perceptions et les attitudes des petits propriétaires envers les clientèles des minorités ethnoculturelles* (Projet du volet 2 d'Immigration et Métropoles), COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, 2001.

⁵² Dans une allocution récente dans le cadre d'un colloque, le Président par intérim de la Commission suggérait quelques avenues à explorer pour contrer la discrimination en emploi. Voir Marc-André, DOWD, *Avenues pour contrer la discrimination en emploi au Québec. Quels moyens peut-on prendre ?*, COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, 2006 (texte d'une communication donnée au 61^e Congrès des relations industrielles de l'Université Laval).

À cet égard, la politique gouvernementale envisagée pourrait comporter, en annexe, une politique type de lutte contre la discrimination que les entreprises seraient invitées à adopter et à appliquer pour usage interne. S'ajoutant aux recours judiciaires existants contre la discrimination, lesquels auront toujours un rôle important à jouer, une politique type de lutte contre la discrimination en milieu de travail mise sur la prévention et l'éducation. En plus de comporter des énoncés de principes qui lieraient moralement l'entreprise, cette politique type devrait inclure des mesures et des stratégies destinées, non seulement à éradiquer la discrimination directe et intentionnelle au sein de l'entreprise, mais également à promouvoir une culture et des normes organisationnelles qui évitent d'ériger des barrières discriminatoires systémiques affectant les minorités ethnoculturelles et racisées, ainsi que d'autres groupes vulnérables à la discrimination, tels que les femmes et les personnes handicapées.

La discrimination systémique en milieu de travail tend le plus souvent à s'insinuer dans les pratiques et les normes de sélection et de recrutement du personnel, de fixation des salaires et d'attribution des promotions. Ces normes et ces pratiques peuvent parfois produire des effets discriminatoires indirects, même si elles sont en apparence neutres dans leur formulation ou leur esprit. À titre d'exemple, le recours, à des fins de recrutement, à des réseaux personnels, aux relations sociales et au « bouche à oreille » a tendance à exclure les personnes qui ne partagent pas les caractéristiques ethnoraciales de l'agent de recrutement⁵³. Une autre forme de discrimination indirecte consiste à exiger des qualifications, des compétences ou une expérience qui n'ont aucun rapport avec la description de tâche du poste à combler. Par exemple, le fait d'écarter systématiquement, et sans égard à la nature du travail à effectuer, les candidats qui ne maîtrisent pas parfaitement le français (oral ou écrit), ou encore ceux qui n'ont pas d'expérience de travail en sol canadien, sont des pratiques qui peuvent avoir des effets discriminatoires sur les immigrants récents.

Si une bonne partie des pratiques discriminatoires des employeurs constitue de la discrimination indirecte, la discrimination directe, quant à elle, demeure toujours un problème dans les entreprises, notamment à l'étape du recrutement. Ainsi, il n'est pas rare qu'un dossier de candidature soit écarté sur la base d'informations dans le curriculum vitae, telles que le prénom ou le nom de famille, qui amènent le recruteur à présumer, à tort ou à raison, que le candidat appartient à une minorité ethnoculturelle ou visible. À cet égard, l'envoi de curriculum vitae anonymes, c'est-à-dire ne révélant pas le nom et le prénom du candidat, peut supprimer en partie ce type de barrière qui empêche parfois les membres des minorités d'obtenir une première entrevue d'embauche⁵⁴.

Dans le cadre de son travail d'implantation des programmes d'accès à l'égalité dans les organismes publics (en vertu de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*⁵⁵) et dans les entreprises privées (en vertu du programme d'obligation contractuelle), la Commission examine les pratiques de recrutement et les systèmes d'emploi afin de modifier, par des mesures correctrices appropriées, toute règle, norme ou manière de faire susceptible d'alimenter la discrimination systémique au sein de l'organisme ou de l'entreprise visée.

Mentionnons également qu'en avril 2005, le Tribunal des droits de la personne, saisi par la Commission, reconnaissait que les conditions de travail des travailleurs journaliers noirs à l'emploi d'une entreprise maraîchère québécoise étaient profondément marquées par la discrimination raciale⁵⁶. Parmi les mesures correctrices ordonnées par le Tribunal, l'entreprise fautive était tenue d'élaborer, avec l'aide de la

⁵³ Pour de nombreux exemples d'autres types de barrières systémiques à l'égalité en emploi qui se dressent devant les minorités racisées, voir : COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Politiques et directives sur le racisme et la discrimination raciale*, 2005 (voir la section en annexe « La discrimination systémique et les politiques, pratiques et processus décisionnels en milieu de travail »).

⁵⁴ M-A. DOWD, *op. cit.*, note 52, p. 6.

⁵⁵ L.R.Q., c. A-2.01 (ci-après « Loi sur l'accès à l'égalité » ou « Loi »).

⁵⁶ *Lumène c. Centre maraîcher Eugène Guinois Jr inc.*, 2005 IJCan 11754 (QC T.D.P.).

Commission, une politique visant à éradiquer et prévenir le harcèlement racial et la discrimination en son sein. Non seulement cette politique a-t-elle été rédigée en collaboration étroite avec la Commission, mais son adoption a été accompagnée de sessions de formation données par la Commission pour en expliquer la teneur et les implications aux cadres et aux membres du personnel. La Commission a pu d'ores et déjà constater des progrès significatifs depuis l'entrée en vigueur de la politique, et assurera un suivi régulier au sein de l'entreprise afin de l'accompagner dans sa mise en œuvre.

Cependant, que ce soit suite à une ordonnance du Tribunal ou encore, ce qui est plus fréquent, dans le cadre de son mandat d'implantation de programmes d'accès à l'égalité (PAE)⁵⁷, le travail d'éducation et d'évaluation de la Commission en vue d'aider les entreprises et les organismes publics à prévenir la discrimination dans leur environnement de travail ne peut rejoindre qu'un nombre limité d'employeurs. Il est donc urgent que le gouvernement incite et aide l'ensemble des employeurs québécois des secteurs publics et privés à réexaminer et à modifier leurs pratiques en vue d'assurer à leurs employés un environnement de travail exempt de discrimination. En conséquence :

la Commission recommande que soit produite à l'intention des entreprises une politique type de lutte contre le racisme et la discrimination en milieu de travail. Compte tenu de son expérience en la matière, la Commission se propose de concevoir cette politique type et d'agir à titre de consultant auprès des entreprises désireuses d'être assistées dans la rédaction et la mise en application d'une politique adaptée à leurs besoins spécifiques.

5.2 Les mesures d'insertion en emploi

La lutte contre le racisme et la discrimination ne peut faire l'économie de mesures proactives et incitatives pour favoriser l'insertion socioprofessionnelle des minorités visibles et des communautés culturelles. De telles mesures sont rendues nécessaires en raison des mécanismes discriminatoires systémiques qui posent un obstacle additionnel à l'insertion en emploi des minorités ethniques et visibles. En contrepartie, les résultats escomptés par ces mesures contribuent à mettre en échec la discrimination. En effet, la présence croissante des minorités au sein de secteurs d'emploi qui leur étaient autrefois difficiles d'accès contribue à familiariser le groupe majoritaire avec le pluralisme culturel et, partant, à faire tomber certains préjugés fondés sur la méconnaissance de l'Autre.

5.2.1 Les PAE dans les organismes publics

La *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics* est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2001. Cette loi, dont la Commission doit veiller à l'application, institue « un cadre particulier d'accès à l'égalité en emploi pour corriger la situation des personnes faisant partie de certains groupes victimes de discrimination en emploi, soit les femmes, les personnes handicapées au sens de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées (...)*, les autochtones, les personnes qui font partie d'une minorité visible en raison de leur race ou de la couleur de leur peau et les personnes dont la langue maternelle n'est pas le français ou l'anglais et qui font partie d'un groupe autre que celui des autochtones et celui des personnes qui font partie d'une minorité visible »⁵⁸.

Les travaux de la Commission en matière d'implantation des programmes d'accès à l'égalité dans les organismes publics vont bon train mais, tel que souligné dans le document de consultation, et compte tenu des échéanciers prévus dans la loi elle-même, il faudra attendre quelques années avant que les objectifs ne soient pleinement atteints. Puisque les données citées par le MICC (p. 53-54) sur l'avancement des travaux datent de 2004, une mise à jour permettra de mettre en lumière le chemin parcouru depuis deux ans.

⁵⁷ Rappelons que le travail de la Commission en matière d'implantation des PAE ne s'applique qu'aux entreprises assujetties au programme d'obligation contractuelle, soit celles qui ont 100 employés et plus et qui ont obtenu du gouvernement un contrat de biens ou de services ou une subvention de 100 000 \$ et plus, ainsi qu'aux organismes publics assujettis à la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*.

⁵⁸ Loi sur l'accès à l'égalité, précité note 55, art.1.

Au 30 juin 2006, on dénombrait 503 organismes publics touchés par l'application de la Loi, ce qui représente une baisse de 113 par rapport aux 616 organismes recensés dans le rapport triennal 2001-2004 de la Commission sur la mise en œuvre de la Loi⁵⁹. Cette baisse est due au fait que, au cours des dernières années, le réseau de la santé et des services sociaux a connu de nombreux processus de fusion, de restructuration, de remaniement de la nomenclature des emplois, ou encore de modification des structures syndicales. Ces changements ont eu pour effet d'obliger la Commission à développer, en collaboration avec le réseau de la santé, de nouvelles stratégies afin de reprendre les travaux d'analyse déjà effectués qui ne reflétaient plus adéquatement la situation des effectifs et des emplois; cette révision a retardé les échéances dans les 239 organismes de ce réseau.

Quant aux 264 autres organismes visés, les organismes rattachés au réseau de l'éducation, les municipalités, les sociétés d'État, ainsi que la Sûreté du Québec (pour ses effectifs policiers), ils avaient tous, au 30 juin 2006, remis à la Commission le rapport d'analyse de leurs effectifs. De ce nombre, 240 avaient été avisés, à la suite de l'examen de ce rapport par la Commission, qu'ils devaient élaborer un programme d'accès à l'égalité ; 214 d'entre eux avaient complété et transmis ce projet à la Commission; celle-ci avait, en retour, examiné ces rapports et fait parvenir à 152 organismes un avis de conformité de leur projet à la Loi. Ils étaient dès lors tenus de remettre à la Commission un rapport d'implantation de leur PAE dans un délai de trois ans. Notons que quatre organismes, dispensés pour l'instant de l'obligation d'implanter un PAE, devront faire rapport à la Commission dans trois ans pour s'assurer que la représentation des différents groupes cibles a bien été maintenue au sein de leur personnel. Les différentes étapes d'évaluation se poursuivent dans les autres dossiers.

Dans un souci de transparence, la Commission souhaite réitérer un engagement qu'elle a pris, en janvier 2006, à l'occasion du lancement de son Rapport triennal 2001-2004 sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics. À cette occasion, la Commission s'était engagée à mettre à jour régulièrement sur son site Internet les données relatives à l'évolution du processus d'implantation des PAE dans les organismes publics. Elle est actuellement en train de terminer les travaux de programmation informatique nécessaires à la réalisation de cet objectif. Ainsi :

la Commission s'engage à mettre à jour sur une base régulière, sur son site Internet, les données les plus récentes concernant la sous-représentation des différents groupes cibles dans les organismes publics. Elle commencera à agir en ce sens d'ici la fin de l'automne 2006.

Enfin, s'il est vrai qu'il faudra encore quelques années avant que la main-d'oeuvre employée par les organismes publics reflète adéquatement le pluralisme ethnoculturel de la société, il importe de souligner que, d'ores et déjà, le travail effectué par la Commission a été l'occasion de susciter dans les milieux concernés une sensibilisation et une mobilisation autour des principes d'égalité et de justice sociale qui sous-tendent les PAE.

5.2.2 Les PAE dans la Fonction publique

Le document de consultation fait état de chiffres du Secrétariat du Conseil du Trésor qui indiquent que les effets escomptés des programmes d'accès à l'égalité dans la Fonction publique tardent à se faire sentir, malgré les nombreuses initiatives mises de l'avant par le gouvernement pour augmenter la proportion des communautés culturelles et des Autochtones à son emploi. Ainsi, la part des communautés culturelles au sein de la Fonction publique est demeurée stable tout au cours de la période d'implantation, soit autour de 2 %. Cette proportion n'a pas tellement augmenté à ce jour puisque, tel que l'indique le document de consultation, les chiffres les plus récents révèlent que les communautés culturelles représentaient 2,6 % des effectifs de la Fonction publique en 2004-2005. La Commission estime qu'un des facteurs qui expliquent en partie cette stagnation est l'absence de mécanismes de suivi, d'évaluation et de contrôle à tou-

⁵⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'accès à l'égalité en emploi. Rapport triennal 2001-2004. La Loi sur l'accès en emploi dans des organismes publics*, 2005.

tes les étapes du processus d'implantation des PAE dans la Fonction publique, soit de la fixation des objectifs jusqu'à la mise en œuvre de mesures correctrices.

En conséquence, compte tenu de l'expertise et des outils méthodologiques qu'elle a élaborés en matière d'implantation des PAE dans les organismes publics :

la Commission recommande que l'article 92 de la Charte soit modifié afin d'assujettir les PAE de la Fonction publique aux mécanismes de reddition de compte et de contrôle de la Commission⁶⁰.

Dans un autre ordre d'idée, la Commission souhaite réitérer une recommandation qu'elle a déjà formulée⁶¹, et qui figure dans le Rapport du Groupe de travail sur la pleine participation à la société québécoise des communautés noires rendu public en mars 2006 : que les minorités visibles et les Autochtones constituent des groupes cible spécifiques des PAE dans la Fonction publique s'ils s'y avéraient sous-représentés.

De telles recommandations se justifient par les résultats de nombreuses études, telles que celles précitées⁶², qui démontrent que les minorités racisées au Québec et au Canada accusent un retard économique significatif sur le marché de l'emploi – notamment en termes de revenu et de statut socioprofessionnel – par rapport aux minorités ethniques non racisées et au groupe majoritaire. Qui plus est, étant donné que ce type d'analyses repose sur des modèles statistiques qui comparent des groupes aux compétences, aux qualifications et aux profils socio-démographiques identiques, on peut difficilement expliquer les raisons pour lesquelles Blancs et non-Blancs s'insèrent différemment dans le marché du travail sans tenir compte, entre autres, du poids de la discrimination⁶³. En d'autres termes, l'état de la recherche suggère fortement que les minorités visibles (ou racisées) sont beaucoup plus à risque que les minorités ethnoculturelles non visibles de se buter à des barrières discriminatoires au cours de leur processus d'insertion en emploi. Quant aux Autochtones, leur quasi absence de la Fonction publique justifierait qu'ils soient eux aussi considérés comme un groupe cible à part au sein des minorités visibles. En conséquence :

la Commission recommande que le Secrétariat du Conseil du trésor identifie la proportion que représentent les minorités visibles et les Autochtones au sein de la Fonction publique et que, le cas échéant, il établisse des objectifs de représentativité propres à ces groupes.

5.2.3 Les PAE dans les régions : l'importance de la régionalisation de l'immigration

La régionalisation de l'immigration bénéficie autant au développement des régions concernées qu'aux immigrants eux-mêmes. La francisation des immigrants est facilitée par leur établissement dans des régions majoritairement francophones. De plus, les perspectives d'emplois de ces nouveaux arrivants se trouvent élargies lorsqu'ils envisagent la mobilité géographique à l'échelle de la province en vue de s'insérer sur le marché du travail. D'autre part, plusieurs régions du Québec font face à un problème de vieillissement de la main-d'œuvre plus prononcé qu'à Montréal, en raison d'un solde migratoire interrégional négatif. Conséquemment, ces régions connaissent une pénurie de travailleurs qualifiés et spécialisés dans certains secteurs. Enfin, une meilleure répartition régionale de l'immigration permettrait à plusieurs régions fortement homogènes sur le plan ethnoculturel de s'enrichir d'une diversité culturelle qui, pour l'instant, profite surtout à la métropole.

Selon les données de recensement de 2001, la très grande majorité des immigrants vivant au Québec, soit 88 %, sont établis dans la région de Montréal. La concentration du phénomène migratoire dans la

⁶⁰ 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.

⁶¹ *Id.*, p. 141.

⁶² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *op. cit.*, note 4.

⁶³ D. DUCHARME et P. EID, *op. cit.*, note 2, p. 8.

métropole et ses environs est demeurée relativement stable⁶⁴, malgré les nombreux efforts entrepris par le gouvernement du Québec pour infléchir cette tendance au moyen d'une politique de régionalisation de l'immigration. Parmi les initiatives prises par le gouvernement à cet effet, mentionnons celle qui ciblait les réfugiés. Depuis les années 1990, le gouvernement du Québec a entrepris d'orienter quelques milliers de réfugiés parrainés vers des villes telles que Saguenay, Trois-Rivières, Victoriaville, Joliette, Rimouski, Sherbrooke, Québec et Saint-Jérôme. Ces mesures se sont accompagnées d'une affectation de diverses ressources destinées à faciliter l'établissement et l'intégration de ces réfugiés dans leur nouveau milieu. Cependant, comme partout au Canada, elles ont connu un succès mitigé puisque plusieurs de ces réfugiés ont émigré vers la métropole après avoir été installés initialement dans une autre région.

L'emploi étant un facteur déterminant dans le choix d'une ville d'établissement par les nouveaux arrivants, le gouvernement devrait intensifier ses efforts destinés à faciliter l'insertion professionnelle des immigrants dans les régions. À cet égard, les PAE devraient constituer, pour les nouveaux immigrants, un puissant incitatif à s'installer en dehors de Montréal, puisque les groupes cibles sont particulièrement sous-représentés au sein de la Fonction publique et des organismes publics situés en régions. Pourtant, le processus d'implantation des PAE en régions continue à battre de l'aile faute d'un nombre suffisant de candidats appartenant aux groupes cibles. C'est pourquoi la Commission estime que le gouvernement devrait déployer des efforts supplémentaires pour faire connaître aux membres des groupes cibles les offres d'emploi en régions qui sont assujetties au PAE. Étant donné que les minorités ethnoculturelles et visibles sont majoritairement concentrées dans la région montréalaise, il importe que le gouvernement, non seulement affiche ces postes à Montréal, ce qu'il fait déjà, mais que sa campagne d'information se fasse par l'intermédiaire de médias et d'organismes communautaires et publics qui desservent les communautés culturelles et les immigrants dans la métropole.

La Commission recommande que le gouvernement fasse davantage connaître aux immigrants, aux communautés culturelles et aux minorités visibles du Montréal métropolitain l'existence des PAE en régions, notamment au moyen de campagnes ciblées relayées par les réseaux associatifs et les organismes publics qui desservent ces groupes.

Au-delà de la seule question des PAE, il importe que le gouvernement fasse mieux connaître, non seulement aux immigrants, mais également aux candidats à l'immigration, les possibilités d'emplois que leur offrent les différentes régions du Québec. À cette fin, le gouvernement pourrait développer des réseaux de communication et d'information destinés à faire connaître aux candidats potentiels à l'immigration, depuis l'étranger, les besoins en main-d'œuvre propres à chaque région du Québec. Ces réseaux pourraient être mis à la disposition d'entrepreneurs et de représentants d'industrie et d'associations professionnelles issus de chaque région du Québec, afin qu'ils puissent informer eux-mêmes les candidats potentiels à l'immigration sur leurs besoins en main-d'œuvre qualifiée et spécialisée.

La Commission recommande que des efforts concertés supplémentaires soient consentis pour faire connaître aux immigrants et aux candidats à l'immigration les besoins en main-d'œuvre propres à chaque région du Québec.

5.2.4 La francisation des immigrants

Faut-il encore le rappeler, la francisation des immigrants constitue, depuis la Révolution tranquille, une priorité pour l'État québécois et, plus largement, pour l'ensemble de la société québécoise. Tout d'abord, le français étant au Québec la langue commune de la vie publique, son apprentissage constitue pour les immigrants un outil essentiel pour assurer leur insertion professionnelle et leur pleine participation aux institutions de la société québécoise. À cet égard, soulignons que les chances de succès des efforts d'implantation des PAE sont en partie tributaires de la francisation effective des immigrants récents qui, chaque année, viennent grossir les rangs des groupes cibles que sont les communautés culturelles et les minorités visibles⁶⁵. En outre, la francisation des immigrants revêt une importance particulière dans le cadre

⁶⁴ Ainsi, le recensement de 1986 révélait que 87 % des immigrants vivant au Québec étaient établis à Montréal.

⁶⁵ Notons que 65 % des immigrants admis au Québec entre 1996 et 2001 appartenaient à une minorité visible.

de la politique québécoise visant à favoriser l'implantation des nouveaux arrivants dans les régions à forte majorité francophone.

La connaissance du français est aussi un élément incontournable du processus d'intégration et d'identification à la communauté citoyenne dans lequel s'engagent les immigrants à leur arrivée. Ainsi, l'*Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*⁶⁶, qui fixe les termes d'un « contrat moral » entre les immigrants et la société québécoise, reconnaît que :

« La langue [française] est non seulement l'instrument essentiel qui permet la participation, la communication et l'interaction avec les autres Québécois, mais elle est également un symbole d'identification. Pour l'immigrant, l'apprentissage du français vient appuyer le développement de son sentiment d'appartenance à la communauté québécoise. »⁶⁷

Grâce au pouvoir du Québec de sélectionner lui-même ses immigrants économiques, la proportion des immigrants admis au Québec connaissant le français a été en augmentation constante au cours de la dernière décennie. Ainsi, alors qu'en moyenne, 34,8 % des immigrants admis au Québec entre 1993 et 1997 connaissaient le français, cette proportion a grimpé à 45,3 % pour la période 1998-2002⁶⁸. Et la tendance semble être nettement à la hausse ; la part des immigrants admis connaissant le français a atteint 51 %, en 2003, 55 % en 2004 et, selon toute vraisemblance, a dû se situer autour des 56 et 57 % pour l'année 2005⁶⁹.

Il demeure néanmoins qu'environ 43-44 % des immigrants admis – principalement ceux relevant de la catégorie « regroupement familial » et « réfugiés » – ne maîtrisent pas le français à leur arrivée, et ont donc un urgent besoin d'assistance afin d'en acquérir l'usage en vue de favoriser leur insertion sociale et professionnelle. Mais ce problème ne concerne pas que les immigrants. En effet, une partie de la communauté noire vivant au Québec depuis plus d'une génération est davantage intégrée à la communauté anglophone. En conséquence, certains Québécois de la communauté noire anglophone connaissent peu ou mal le français, ce qui leur occasionne un désavantage sur le marché du travail venant s'ajouter à la discrimination raciale à laquelle ils sont déjà confrontés. Il importe donc que les efforts déployés par le gouvernement en matière de francisation ciblent également, en plus des immigrants, la communauté noire anglophone déjà établie.

L'Énoncé de politique précise que la francisation des immigrants constitue une double responsabilité qui incombe à la fois aux immigrants eux-mêmes et à l'État :

« La communauté d'accueil s'attend donc que les immigrants et leurs descendants s'ouvrent au fait français, consentent les efforts nécessaires à l'apprentissage de la langue officielle du Québec (...). **En contrepartie, le Gouvernement reconnaît que si l'intégration linguistique repose d'abord sur l'offre de services adéquats**, elle est aussi fonction d'un effort concerté de promotion de l'usage du français. »⁷⁰

La Commission souscrit entièrement au principe selon lequel le gouvernement se doit d'offrir aux immigrants les services adéquats pour réaliser leur intégration linguistique afin, entre autres, de leur permettre d'être concurrentiels sur le marché du travail. Dans la mesure où une importante proportion des immi-

⁶⁶ MINISTÈRE DES COMMUNAUTÉS CULTURELLE 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 »).

⁶⁷ *Id.*, p. 17.

⁶⁸ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, *Caractéristiques de l'immigration au Québec. Statistiques*, 2003, p. 19.

⁶⁹ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, *op. cit.*, note 30, p. 8.

⁷⁰ MINISTÈRE DES COMMUNAUTÉS CULTURELLE ET DE L'IMMIGRATION, *op. cit.*, note 66, p. 17 (nos soulignés).

grants qui ne connaissent pas le français à leur arrivée sont des réfugiés ou ont été admis sous la catégorie « regroupement familial », on peut raisonnablement supposer que plusieurs d'entre eux ne disposent pas des ressources économiques nécessaires pour assumer les coûts de leur francisation. À l'heure actuelle, le gouvernement finance indirectement des cours de francisation par l'entremise de mesures financières incitatives destinées à favoriser l'apprentissage du français auprès des immigrants. Mais ces programmes et ces soutiens semblent toujours menacés. À titre d'exemple, au printemps 2004, les allocations de participation permettant aux immigrants de la catégorie des travailleurs sélectionnés de se libérer du travail pour suivre des cours de français sont passées de 121 \$ à 115 \$ par semaine.

Enfin, la Commission aimerait souligner qu'une offre de services adéquats en matière d'intégration linguistique des immigrants suppose que ces services tiennent compte des réalités socio-démographiques propres à chaque région. Ainsi, le faible poids des immigrants et leur dispersion géographique dans les régions ne devraient pas constituer un facteur restreignant leur accès à des services de francisation. De plus, les nouveaux immigrants en régions, n'étant bien souvent pas en mesure de s'appuyer sur une communauté et des réseaux ethnoculturels semblables à ceux que l'on trouve à Montréal, sont davantage laissés à eux-mêmes dans leur processus d'adaptation et d'intégration à leur nouvel environnement. Il importe donc que le gouvernement veille à ce que ses partenaires impliqués dans la francisation en région (commissions scolaires, cégeps, universités, ONG locales) disposent des ressources nécessaires pour faciliter, outre la francisation des immigrants, l'intégration sociale, culturelle et économique de ces derniers à la majorité francophone qui les entoure.

Dans ce contexte, la Commission recommande :

que le gouvernement : s'engage à faire de la francisation des immigrants une réelle priorité ; renforce les mesures financières destinées à inciter les immigrants à suivre des cours de français ; et tienne compte des réalités sociodémographiques régionales dans son offre de services de francisation.

CONCLUSION

La Commission se réjouit de la volonté du gouvernement de doter le Québec d'une politique de lutte contre le racisme et la discrimination. Elle considère que cette politique participe d'un mouvement historique plus large qui, depuis les années 1960, a amené le Québec à se constituer en une communauté citoyenne fondée sur une volonté de vivre ensemble de tous ceux et celles qui habitent son territoire, quelle que soit leur origine ethnoculturelle ou celle de leurs ancêtres. De plus, l'intégration des nouveaux arrivants, ainsi que leur pleine participation aux institutions de la société québécoise, présupposent la matérialisation du droit à l'égalité sans discrimination fondée, notamment, sur la race, la couleur et l'origine ethnique ou nationale. Mais le rôle d'une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination n'est pas que d'assurer le respect du droit à l'égalité dans un souci de justice. La Commission estime qu'une telle politique contribuera également à réunir les conditions requises au maintien et au renforcement, dans la société québécoise, de relations interculturelles et intercommunautaires fondées sur la tolérance, la compréhension et le respect mutuels.

Toutefois, étant donné que le document soumis par le MICC ne constitue qu'une base pour délibération publique et que, à ce titre, il ne précise aucunement la teneur exacte de la future politique, la Commission suspend son jugement ultime et encourage le gouvernement à resoumettre à la discussion, en temps opportun, un projet de politique porteur de lignes directrices clairement définies et de stratégies d'action concrètes.

Cela dit, le document de consultation à l'étude jette des bases prometteuses en vue de l'adoption d'une telle politique, notamment en établissant certains constats fort pertinents et en faisant état de problématiques et d'enjeux qui méritent d'être pris en considération à l'étape de la conception. La Commission a tenu, par le biais de ce mémoire, à participer à la réflexion en cours en réagissant à certaines idées du

document qui l'interpellaient, eu égard au mandat qui est le sien. Elle a également proposé plusieurs mesures concrètes destinées à renforcer l'action gouvernementale ainsi que son propre travail en matière de lutte contre le racisme et la discrimination. Les lignes qui suivent rappelleront les recommandations et les engagements de la Commission qui figurent dans ce mémoire.

La Commission a recommandé dans ce mémoire :

1. que les principes directeurs de la future politique spécifient :
 - a) que l'existence de désavantages historiques est un facteur contribuant à reproduire la discrimination systémique dont souffrent aujourd'hui les minorités visibles et ethnoculturelles.
 - b) que la discrimination est nourrie par l'interaction de pratiques, de décisions ou de comportements, individuels ou institutionnels, dont les effets préjudiciables, voulus ou non, sont cumulatifs sur les minorités visibles et ethnoculturelles.
 - c) que chaque intervention prévue dans la politique se doit de tenir compte du caractère systémique de la discrimination à chacune des phases de sa mise en œuvre, de la conception jusqu'à l'évaluation.
2. que toute stratégie globale de lutte contre le racisme et la discrimination traite le problème de la discrimination ethnoraciale, non pas isolément, mais plutôt dans ses interrelations avec les autres formes de discrimination (fondées notamment sur le sexe, la condition sociale, le handicap, la langue, l'orientation sexuelle, etc.)
3. que le préambule de la Charte rappelle l'existence, au sein du Québec, de peuples Autochtones ayant une identité propre et des droits spécifiques.
4. que la future politique du gouvernement indique que le Québec reconnaît, dans l'exercice de ses compétences constitutionnelles : le droit des peuples autochtones à l'autodétermination en même temps que leur droit, si tel est leur choix, de participer pleinement à la vie politique, économique, sociale et culturelle de la société québécoise ; et l'obligation pour l'État de définir les droits spécifiques des peuples Autochtones en négociant d'égal à égal avec eux, et en concertation avec les acteurs régionaux concernés.
5. que le législateur introduise dans la Charte une disposition qui interdise l'incitation publique à la discrimination.
6. que l'article 84 de la Charte permette le recours personnel du plaignant auprès du Tribunal des droits de la personne dans tous les cas où la Commission a cessé d'agir en sa faveur.
7. que La *Politique d'intégration scolaire et d'éducation interculturelle* (MEQ, 1998), ainsi que *La formation à l'enseignement. Les orientations. Les compétences professionnelles* (MEQ, 2001), posent 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.
8. que soit produit, à l'intention du milieu scolaire, un guide d'information sur les fondements juridiques et la fonction sociale des accommodements en milieu scolaire. En plus de rappeler les grandes lignes du cadre juridique en la matière, un tel guide devrait aussi mettre l'accent sur les critères qui permettent aux tribunaux de déterminer le caractère raisonnable des accommodements. Il devrait aussi faire valoir, exemples à l'appui, la fonction intégratrice des accommodements en milieu scolaire. La Commission est disposée à participer à la réalisation et à la promotion d'un tel guide d'information.

9. que le ministère de l'Éducation du Loisir et du Sport produise à l'intention des commissions scolaires et des écoles un guide des bonnes pratiques en matière d'accommodement raisonnable en milieu scolaire.
10. que soit produit à l'intention des entreprises une politique type de lutte contre le racisme et la discrimination en milieu de travail. Compte tenu de son expérience en la matière, la Commission se propose de concevoir cette politique type et d'agir à titre de consultant auprès des entreprises désireuses d'être assistées dans la rédaction et la mise en application d'une politique adaptée à leurs besoins spécifiques.
11. que l'article 92 de la Charte soit modifié afin d'assujettir les PAE de la fonction publique aux mécanismes de reddition de compte et de contrôle de la Commission.
12. que le Secrétariat du Conseil du trésor identifie la proportion que représentent les minorités visibles et les Autochtones au sein de la fonction publique et que, le cas échéant, il établisse des objectifs de représentativité propres à ces groupes.
13. que le gouvernement fasse davantage connaître aux immigrants, aux communautés culturelles et aux minorités visibles du Montréal métropolitain l'existence des PAE en régions, notamment au moyen de campagnes ciblées relayées par les réseaux associatifs et les organismes publics qui desservent ces groupes.
14. que des efforts concertés supplémentaires soient consentis pour faire connaître aux immigrants et aux candidats à l'immigration les besoins en main-d'œuvre propres à chaque région du Québec.
15. que le gouvernement : s'engage à faire de la francisation des immigrants une réelle priorité; renforce les mesures financières destinées à inciter les immigrants à suivre des cours de français; et tienne compte des réalités sociodémographiques propres à chaque région dans son offre de services de francisation.

La Commission s'est engagée dans ce mémoire :

1. à accentuer son rôle de prospective et de veille en matière de lutte contre le racisme et la discrimination, et à continuer à assumer un rôle de leader dans le domaine de la recherche sur ces phénomènes, notamment en développant de nouveaux instruments de mesure et indicateurs.
2. à poursuivre ses travaux d'analyse pour améliorer sa capacité de faire la preuve de la discrimination dans les dossiers liés au motif race/couleur; accentuer son travail de promotion et de coopération afin de renouer les liens avec les communautés culturelles; et accentuer son travail d'éducation et de soutien auprès des groupes vulnérables pour leur permettre de mieux exercer leurs recours.
3. à offrir aux associations de propriétaires une nouvelle session de formation pour, non seulement les familiariser avec le cadre antidiscrimination de la Charte, mais également démonter certains préjugés et stéréotypes susceptibles de mener à des attitudes et à des pratiques discriminatoires.
4. à mettre à jour sur une base régulière, sur son site Internet, les données les plus récentes concernant la sous-représentation des différents groupes cibles dans les organismes publics. La Commission commencera à agir en ce sens d'ici la fin de l'automne 2006.