
NOTES DE PRÉSENTATION DE LA COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE DEVANT LA COMMISSION DES RELATIONS AVEC LES CITOYENS À L'OCCASION DES CONSULTATIONS PARTICULIÈRES SUR LE PROJET DE LOI N° 84, LOI SUR L'INTÉGRATION NATIONALE - 25 FÉVRIER 2025

[La version lue fait foi.]

Madame la Présidente,
Monsieur le Ministre,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Je suis Philippe-André Tessier, président de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. Je suis accompagné de Mme Myrlande Pierre, vice-présidente, responsable du mandat Charte à la Commission ainsi que de M^e Geneviève St-Laurent et de Jean-Sébastien Imbeault de l'équipe de la recherche.

Je tiens d'abord à rappeler que la Commission a pour mission d'assurer le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*. La Commission assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*.

Compte tenu du court délai avec lequel la Commission a été convoquée aux présentes consultations particulières, et contrairement à l'habitude, notre mémoire vous sera envoyé ultérieurement. Entre-temps, nous vous avons transmis une copie de nos notes de présentation pour faciliter vos travaux.

L'analyse de la Commission se décline aujourd'hui en 2 parties portant sur :

- 1) l'articulation entre la Charte québécoise des droits et libertés et le modèle d'intégration nationale ;
- 2) ainsi que sur les principaux enjeux que le projet de loi pose pour la Charte québécoise ainsi que pour la protection des droits et libertés qu'elle énonce.



PARTIE 1 : Le rôle de la Charte dans le modèle d'intégration

Dans un premier temps, soulignons que le fait de consacrer un modèle d'intégration nationale n'est pas, en soi, attentatoire aux droits et libertés protégés par la Charte. La Charte n'est pas attachée à un seul modèle d'intégration, mais reconnaissons que certains de ces modèles emportent des risques d'atteintes aux droits et libertés de la personne, alors que d'autres incluent des balises à cet égard.

D'où la nécessité de s'attarder aux paramètres et modalités d'application du modèle d'intégration nationale proposé pour bien l'articuler avec la Charte québécoise. Une telle articulation repose sur les principes reconnus qui viennent guider l'interprétation, l'application et la modification de la Charte.

Rappelons aussi que la Charte québécoise a son propre objet, fondé sur la reconnaissance de la dignité humaine, et qui consiste à affirmer les droits et libertés de la personne et à mieux les protéger. C'est d'ailleurs en raison justement de son objet et des protections qu'elle garantit que la Charte constitue une synthèse des valeurs démocratiques québécoises. Placer la Charte au cœur du modèle d'intégration nationale implique d'explicitier cette articulation et de faire référence, non pas seulement aux valeurs de la Charte, mais aussi aux droits et libertés reconnus à tous et toutes.

C'est pourquoi la Commission recommande d'ajouter un considérant au préambule du projet de loi n° 84 qui soulignerait le rôle central et incontournable de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne dans l'élaboration et la consolidation d'un modèle d'intégration québécois garantissant à tous l'exercice des droits et libertés en pleine égalité.

PARTIE 2 : Les enjeux que pose le projet de loi quant à la protection des droits et libertés de la personne

Dans un deuxième temps, la Commission souhaite plus particulièrement attirer l'attention du législateur sur les principaux enjeux que le projet de loi pose pour la protection des droits et libertés de la personne garantis par la Charte.



Ces enjeux sont de trois ordres. Ils ont trait :

- aux imprécisions qui découlent du choix, que le législateur a fait, de ne définir que sommairement le modèle d'intégration nationale retenu, en laissant de nombreux éléments à être définis dans une politique et un règlement à venir ;
- aux modifications proposées aux dispositions de la Charte ; puis, enfin,
- à la mise en œuvre de la loi.

PARTIE 2.1 : Les enjeux relatifs aux imprécisions qui marquent le modèle d'intégration proposé

La Commission reconnaît que le projet de loi énonce certaines des caractéristiques du modèle d'intégration. Pensons, entre autres, au principe de réciprocité en tant qu'assise de ce modèle (art. 2). Le modèle d'intégration proposé demeure toutefois imprécis, ce qui soulève des enjeux. À titre d'exemple, un considérant souligne que les caractéristiques spécifiques de la culture commune « ont amené [la] nation à développer un modèle unique de vivre-ensemble [...] », sans toutefois qualifier ce modèle unique.

De plus, l'article 4 affirme que le modèle proposé se distingue du multiculturalisme canadien et qu'il « s'oppose à l'isolement et au repli des personnes dans des groupes ethnoculturels particuliers ». Cependant cette distinction par la négative et cette opposition ne permettent pas de définir le modèle retenu. La référence du préambule à la Politique québécoise de développement culturel de 1978 au titre de fondement « d'un modèle d'intégration fondé sur l'intégration culturelle » n'éclaire pas non plus complètement le contenu retenu du modèle de convergence culturelle. La Commission s'interroge par ailleurs quant à l'emploi par le projet de loi de la notion de « creuset » (art. 5). Est-ce que l'emploi de cette notion dans le projet de loi ne laisse pas présager d'un recul par rapport au type d'intégration qu'a promu et mis en pratique le Québec jusqu'à maintenant ?

En somme, le projet de loi gagnerait à apporter de nombreuses précisions quant au modèle formalisé, notamment afin :



- de mieux garantir l'exercice des droits et libertés à l'ensemble des Québécois et Québécoises, issus ou non de l'immigration ;
- et afin d'inscrire ce modèle dans la continuité des politiques publiques en matière d'intégration qui ont su concilier la protection de la langue et la culture commune avec une orientation pluraliste respectueuse de la diversité.

Une telle orientation a impliqué le respect de la diversité interne à la société québécoise et le refus d'assimilation, en témoignant d'une sensibilité en faveur du développement des échanges interculturels, tout en restant attentive par rapport à d'éventuels replis identitaires.

Cette constante recherche d'équilibre devrait se trouver au cœur du modèle d'intégration. C'est pourquoi la Commission recommande que soient ajoutées les dimensions « pluraliste, inclusive et favorisant des relations interculturelles harmonieuses » aux caractéristiques de la culture commune qui sont précisées au 1^{er} considérant du préambule et à l'article 3.

La Commission recommande également que l'article 6 du projet de loi, sur les devoirs de l'État du Québec précise que celui-ci « agit de manière à encourager les rapprochements et les relations interculturelles harmonieuses ».

Plus largement, c'est la définition de l'appartenance québécoise qui est en jeu. À partir de quand une personne est-elle considérée pleinement intégrée ? L'amalgame entre personnes immigrantes et minorités culturelles qu'on retrouve à plusieurs endroits du projet de loi soulève d'importantes préoccupations à cet égard. Toutes les minorités ne s'inscrivent pas nécessairement dans un parcours migratoire. Cette association à nuancer peut par exemple laisser entendre que les personnes nées au Québec, scolarisées en français au Québec, mais appartenant à une minorité ethnique, nationale ou autre, ne sont pas pleinement intégrées, ou même qu'elles ne sont pas considérées comme des Québécois et Québécoises à part entière et qu'elles ne font pas également partie de la société d'accueil.

La Commission invite donc à préciser les différents articles du projet de loi qui associent les personnes immigrantes et les minorités culturelles afin de bien refléter leurs réalités



Dans un autre ordre d'idée, il faut saluer que le projet de loi reconnaisse des devoirs de l'État permettant de « contribuer » à « l'intégration et l'épanouissement » des personnes immigrantes. Il demeure cependant important que le gouvernement et la société d'accueil assument pleinement leurs responsabilités.

Alors qu'elle présentait un bilan des acquis découlant du contrat moral qui se trouvait au cœur d'une précédente politique en matière d'accueil et d'intégration, la Commission a d'ailleurs déjà déploré le fait que les devoirs et responsabilités de l'État et de la société d'accueil en matière d'intégration sont demeurés largement méconnus du grand public¹.

Ainsi, ces responsabilités n'ont pu être complètement assumées au moment :

- de fournir aux personnes immigrantes le soutien socioéconomique nécessaire ;
- de lever les barrières les empêchant d'avoir un égal accès à l'emploi, au logement et à divers services publics ou privés ;
- et de leur permettre de « participer à la définition des grandes orientations de notre société »².

Trop souvent, le fardeau de l'intégration a dû être supporté par les personnes immigrantes elles-mêmes. Il importe donc que les devoirs de l'État du Québec énoncés à l'article 6 du projet de loi soient pleinement mis en œuvre.

Plus largement, le modèle d'intégration doit traduire une compréhension plus complète du processus d'intégration. Celui-ci se déroule bien souvent sur le « long terme [et] emprunte des

¹ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale sur le document intitulé vers une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion – Cahier de consultation*, 2015, p. 6.

² *Id.*, citant ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration, *Au Québec pour bâtir ensemble. Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, 1990, p. 18.



rythmes différents selon les personnes immigrantes »³. Il importe d'en tenir compte, notamment quant aux attentes formulées à l'endroit de celles-ci.

Par ailleurs, l'intégration et l'épanouissement des personnes immigrantes ne peuvent se réduire à leur seule dimension culturelle. Ce processus revêt d'autres dimensions — économiques, sociales, civiques, juridiques, etc. — qui sont interreliées⁴. L'État doit tenir compte de l'ensemble de ces facettes, particulièrement quant à ses obligations relatives à l'intégration socioéconomique des personnes immigrantes et racisées, de même qu'à la lutte au racisme et à la discrimination.

La Commission recommande que les devoirs et attentes attribués aux personnes immigrantes soient reformulés en tenant compte de leur droit à l'égalité réelle, du contexte et processus d'intégration qui influencent la capacité de participation et d'apprentissage de ces personnes.

Rappelons aussi que, conformément aux principes énoncés dans la Charte, l'Assemblée nationale a appuyé à l'unanimité, en décembre 1986, la *Déclaration du gouvernement du Québec sur les relations interethniques et interraciales*, par laquelle le gouvernement a condamné sans réserve le racisme et la discrimination raciale sous toutes leurs formes et s'est engagé à favoriser la pleine participation de toute personne au progrès économique, social et culturel du Québec⁵.

Dans le même sens, la Commission recommande d'ajouter « la lutte au racisme et à la discrimination » comme un fondement supplémentaire du modèle d'intégration prévu à l'article 5.

³ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Mémoire à la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale du Québec Projet de loi n° 96, Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*, 2021, référant à : Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration du Québec, supra XX, 1990, p. 50, et à Ministère de l'immigration, de la diversité et de l'inclusion, *Ensemble, nous sommes le Québec. Politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion*, 2015, p. 9.

⁴ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, id., p. 55 référant à : Mireille Baillargeon, *Immigration et langue*, coll. « Statistiques et indicateurs », n° 14, MRCI, 1997, p. 17.

⁵ Assemblée nationale du Québec, Journal des débats, 33^e législ., 1^{ère} sess., 10 décembre 1986, en ligne : <https://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/33-1/journal-debats/19861210/122833.html>



De plus, la Commission recommande que les devoirs de l'État du Québec prévus à l'article 6 précisent :

- qu'il « prend des mesures pour favoriser l'intégration socio-économique des personnes immigrantes et des personnes racisées et lutter contre les obstacles structurels, notamment dans le domaine de l'emploi » ;
- qu'il « prend des mesures pour lutter contre le racisme et la discrimination » ;

La Commission réitère en outre sa recommandation visant à ce que le gouvernement adopte une politique de lutte contre le racisme et la discrimination systémiques, qui devrait aller de pair avec toute politique relative à l'intégration.

PARTIE 2.2 : Les enjeux relatifs aux modifications proposées à la Charte

Le deuxième ordre d'enjeux identifiés par la Commission porte sur les modifications que le projet de loi propose d'apporter à la Charte.

Inspirée directement de la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Charte constitue un ensemble cohérent de droits et libertés « universels, indissociables, interdépendants et intimement liés ». Cela emporte différentes conséquences, notamment lorsque vient le temps de la modifier. Tout changement à la Charte doit être envisagé avec prudence, dans le respect de l'objet et de la portée de cette loi fondamentale et en considérant son économie générale.

Au sujet des modifications envisagées au préambule et à l'article 50 de la Charte :

- elles pourraient poser problème quant à l'interprétation de la Charte compte tenu des incertitudes entourant le modèle d'intégration qui est proposé ;
- afin de s'assurer que de tels ajouts permettent de bien articuler le modèle d'intégration nationale avec la Charte, la Commission recommande donc que le respect du pluralisme de la société québécoise, en tant qu'élément du modèle



d'intégration québécois, soit expressément mentionné dans les propositions d'ajout au préambule et à l'art. 50 de la Charte ;

- à cet égard, le législateur pourrait s'inspirer du projet de loi 493, *Loi sur l'interculturalisme* présenté devant l'Assemblée nationale en 2019, plutôt que de procéder par opposition au multiculturalisme.

La Commission a davantage de réserves quant à la modification proposée à l'article 9.1 de la Charte :

- rappelons que cette disposition est au cœur de l'interprétation des droits et libertés de la personne et qu'elle conditionne l'exercice de chacun d'entre eux ;
- il s'agit donc d'une disposition fondamentale dans l'équilibre de la Charte et qui doit permettre la mise en œuvre du principe suivant lequel les droits sont indissociables, interdépendants et intimement liés ;
- la proposition de modifier cet article emporte donc le risque d'amoindrir la protection des droits et libertés de chacun et chacune, un risque d'autant plus important compte tenu des incertitudes relatives à la définition du modèle d'intégration, dont les modalités et paramètres dépendent en grande partie d'une politique gouvernementale puis de règlements ;
- on peut d'ailleurs s'interroger sur la pertinence de cet ajout, dans la mesure où les fondements du modèle d'intégration nationale, dont le français, la laïcité et les valeurs démocratiques se retrouvent déjà à l'art. 9.1.
- ajoutons que cette proposition n'apparaît ni nécessaire ni souhaitable vu les modifications proposées au préambule et à l'article 50;
- la Commission recommande donc de ne pas adopter l'article 19 du projet de loi modifiant l'article 9.1. de la Charte.

Enfin, quant aux deux propositions de modification que le projet de loi implique pour l'article 43 de la Charte posent aussi des difficultés de différents ordres :

- la proposition de remplacer « minorités ethniques » pour la notion de « minorités culturelles », pose d'abord plusieurs questions ;



- de manière générale, la Commission recommande d'éviter les expressions « fourre-tout » du type « communautés culturelles » ou « communautés ethnoculturelles », parce qu'elles sont désuètes, comme l'a déjà reconnu le gouvernement⁶, et parce qu'elles soulèvent plusieurs difficultés en amalgamant des groupes distincts protégés par la Charte en raison d'un ou plusieurs motifs prohibés de discrimination; la culture étant une notion dotée de nombreuses définitions, on peut se demander qui serait visé par cette expression. Les membres d'un groupe politique ou les personnes membres des communautés LGBTQ+ pourraient-elles être considérées comme des minorités « culturelles » ?
- cela risque aussi de modifier la portée actuelle de cet article, particulièrement en regard du droit international dont il est directement inspiré⁷. On peut, par exemple, se demander si les droits culturels des personnes autochtones seraient protégés par la nouvelle formulation;
- pour conserver la cohérence actuelle de la disposition avec le droit international, la Commission recommande donc que l'article 43 ne soit pas modifié;
- comme la Commission l'a déjà recommandé, un considérant pourrait par ailleurs être ajouté à la Charte pour guider son interprétation et énoncer expressément qu'elle trouve son inspiration dans les instruments juridiques internationaux relatifs aux droits et libertés.

La proposition d'ajout d'un deuxième alinéa à ce même article 43 de la Charte, selon lequel les membres de ces minorités « ont également le droit à la pleine participation, en français, à la société québécoise », soulève aussi les préoccupations de la Commission :

- elle est d'abord répétitive avec l'article 3.1 de la Charte qui prévoit déjà le droit de toute personne de vivre en français ;

⁶ Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, *Politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion, Ensemble nous sommes le Québec*, Glossaire, « communautés culturelles », 2015, p. 4.

⁷ Art. 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et art. 30 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*.



- la Commission s'interroge en outre sur l'ajout d'une telle phrase dans une disposition qui protège le droit des minorités à maintenir et faire progresser leur propre vie culturelle avec leur groupe ;
- la phrase semble viser l'inclusion d'un droit de chacun et chacune à la participation culturelle, protégé notamment par le droit international⁸. Or, en droit international, ce droit est distinct du droit culturel reconnu aux minorités ;
- la Commission est favorable à l'inclusion plus large de droits culturels dans la Charte, mais elle suggère d'éviter d'amalgamer deux droits distincts dans une même disposition ;
- elle recommande donc de ne pas ajouter le deuxième alinéa à l'article 43 de la Charte, comme le propose le projet de loi ;
- et de plutôt réfléchir à l'ajout d'un droit à la participation culturelle de chacun et chacune, en conformité avec le droit international ;
- cela pourrait se faire dans un processus législatif distinct ;
- et les réflexions en cours sur le projet de constitution québécoise et sur la découvrabilité des contenus culturels québécois pourraient être l'occasion de cette démarche.

PARTIE 2.3 : Les enjeux relatifs à la mise en œuvre de la loi

Enfin, au sujet des enjeux de mise en œuvre de la loi :

- La Commission s'interroge sur les effets des dispositions qui prévoient que le gouvernement pourrait conditionner les aides financières octroyées par les organismes publics auxquels la politique s'appliquera, et qui devraient avoir un objet « compatible » avec le « modèle québécois d'intégration nationale et ses fondements ». Aucun critère n'est cependant précisé dans la loi.
- Un organisme public pourrait-il refuser de financer des projets parce que portés par des groupes minoritaires en raison d'incompatibilités perçues avec les

⁸ Art. 27 de la *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, et art. 15 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*.



« valeurs québécoises » ou « laïcité de l'État » (art. 5, par. 3^o et 4^o) ? Les risques d'interprétations problématiques de ces dispositions nous semblent importants. Cela pourrait notamment cristalliser la distinction entre membres de la société québécoise et personnes issues de l'immigration.

- En conséquence, la Commission recommande de préciser les art. 16 et 17 du projet de loi.
- Finalement, la Commission estime que pour dépolitiser la mise en œuvre d'un tel projet de loi, il pourrait être avisé de confier certaines des responsabilités du ministre à un organisme indépendant ou, à tout le moins, qu'un tel organisme soit chargé d'assister le ministre, comme le proposait par exemple le PL 493.

Nous vous remercions de votre attention et demeurons disponibles pour répondre à vos questions.

Notes préparées à la Direction de la recherche.

2025-02-25