

**MÉMOIRE À LA COMMISSION DE LA CULTURE ET DE L'ÉDUCATION
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

PROJET DE LOI N° 14,
*LOI MODIFIANT LA CHARTE DE LA LANGUE FRANÇAISE,
LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE
ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES*

Document adopté à la 593^e séance extraordinaire de la Commission,
tenue le 27 février 2013, par sa résolution COM-593-3.1.1



Claude Boies, avocat
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

M^e Claire Bernard, conseillère juridique
M^e Marie Carpentier, conseillère juridique
Amina Triki-Yamani, chercheure
M^e Daniel Carpentier, directeur adjoint
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Traitement de texte :

Ramon Avila
Chantal Légaré
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1 LES MODIFICATIONS À LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE	2
1.1 La place de la langue dans l'édifice juridique des droits de la personne	2
1.2 Commentaires sur les modifications à la <i>Charte des droits et libertés de la personne</i>	9
1.2.1 Les modifications au préambule de la Charte.....	9
1.2.2 L'inscription de nouveaux droits dans la Charte	17
<i>Le droit de vivre et de travailler en français</i>	20
<i>Le droit d'apprendre le français et à des mesures d'accueil et d'intégration</i>	22
<i>Le droit à l'instruction publique gratuite en français</i>	27
2 LE FRANÇAIS COMME LANGUE DU TRAVAIL.....	30
2.1 Les critères d'évaluation des besoins linguistiques réels	30
2.2 Le recours pour conduite vexatoire, discrimination ou harcèlement.....	32
3 LA LOI SUR L'IMMIGRATION AU QUÉBEC ET LA LOI SUR LE MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES	36
3.1 Le contexte.....	37
3.2 Les modifications à la LIQ et à la LMICC.....	41
3.2.1 Le principe des volumes quantifiés par bassin géographique.....	42
3.2.2 La lutte contre la discrimination et le racisme en emploi.....	45
CONCLUSION.....	46

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale, a pour mission de veiller au respect des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*¹. Elle est chargée d'assurer, par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des principes contenus dans cette Charte². Il lui incombe notamment de vérifier la conformité des lois à la Charte et de faire, au besoin, les recommandations qui s'imposent³. C'est à ce titre que la Commission présente aux membres de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale ses observations sur le Projet de loi n° 14, *Loi modifiant la Charte de la langue française, la Charte des droits et libertés de la personne et d'autres dispositions législatives*⁴.

Le projet de loi n° 14 apporte plusieurs modifications législatives en lien avec le français, la langue officielle du Québec. Il modifie la *Charte de la langue française*⁵ en introduisant de nouvelles mesures de protection et de valorisation du français dans l'administration publique, les entreprises, les municipalités, les universités et les collèges. Cette Charte est également modifiée en matière de langue du travail, de langue des services et de langue d'enseignement. Le projet de loi modifie la *Charte des droits et libertés de la personne* pour y inscrire de nouvelles dispositions en matière linguistique. Finalement, il modifie d'autres lois, notamment en ce qui concerne les services de garde et l'immigration.

Conformément à son mandat, la Commission a examiné ce projet de loi à la lumière des droits reconnus par la Charte des droits. Nos commentaires porteront d'abord sur les modifications proposées à la *Charte des droits et libertés de la personne*. Nous commenterons ensuite certaines dispositions du projet de loi portant sur le français comme langue du travail et finalement, des modifications législatives en matière d'immigration.

¹ L.R.Q., c. C-12 (ci-après « Charte », « Charte des droits » ou « Charte québécoise », suivant le contexte), art. 57, al. 1 et 2, et 58.

² Charte, art. 71, al. 1.

³ Charte, art. 71, al. 2 (6°).

⁴ 1^{ère} sess., 40^e légis., 2012 (Qc), (ci-après « projet de loi n° 14 »).

⁵ L.R.Q., c. C-11.

1 LES MODIFICATIONS À LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE

Le projet de loi propose de modifier le préambule de la *Charte des droits et libertés de la personne* et d'introduire des droits dans deux chapitres distincts de celle-ci, le chapitre I qui garantit les libertés et droits fondamentaux, et le chapitre IV qui énonce des droits économiques et sociaux.

Rappelons qu'en 2010, un projet de loi visant le renforcement de la langue française avait également proposé des modifications à la *Charte des droits et libertés de la personne*⁶. La Commission avait alors présenté un mémoire dans lequel elle avait entre autres situé la place de la langue dans les instruments internationaux protégeant les droits de la personne⁷. Nous reprendrons cette analyse ici en faisant le parallèle avec les dispositions pertinentes de la Charte des droits et nous commenterons ensuite les modifications législatives proposées.

1.1 La place de la langue dans l'édifice juridique des droits de la personne

La compétence des États de légiférer en matière de langues officielles est reconnue en droit international. C'est ce qu'a fait le Québec, en adoptant la *Charte de la langue française* qui établit le français comme langue officielle du Québec. Cependant, l'affirmation du statut officiel d'une langue ne constitue pas un droit de la personne protégé en vertu du droit international, comme nous allons l'expliquer dans la présente section.

Les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne mentionnent explicitement la langue dans essentiellement quatre domaines de droits, soit la protection contre la discrimination, les garanties judiciaires reconnues aux personnes accusées d'une infraction pénale, la protection des minorités et des peuples autochtones et l'éducation.

La langue constitue un motif de discrimination interdit dans plusieurs instruments internationaux, y compris la *Déclaration universelle des droits de l'homme*⁸, les pactes

⁶ Projet de loi n° 103, *Loi modifiant la Charte de la langue française et d'autres dispositions législatives*, 1^{ère} sess., 39^e légis., 2010 (Qc).

⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 103, Loi modifiant la Charte de la langue française et d'autres dispositions législatives*, août 2010.

⁸ *Déclaration universelle des droits de l'homme*, A.G. Res. 217 A (III), U.N. Doc A/810 (1948), art. 2.

internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels⁹, la *Convention relative aux droits de l'enfant*¹⁰, la Convention européenne des droits de l'homme¹¹ et la *Convention américaine relative aux droits de l'homme*¹². C'est également un des quatorze motifs de discrimination interdits par la Charte québécoise¹³ et sur la base duquel la Commission peut recevoir des plaintes. Dans l'arrêt *Forget*¹⁴, la Cour suprême a établi qu'aux fins de l'article 10, la notion de langue vise tant la langue maternelle que la langue d'usage ou de communication habituelle :

« Ainsi, le terme "langue" vise la langue de la personne. À ce titre, la notion de langue ne se limite pas à la langue maternelle, mais englobe aussi la langue d'usage ou de communication habituelle. Je ne vois pas pourquoi il faudrait restreindre la portée du mot "langue" à la langue d'origine, puisque celle-ci diffère souvent de la langue utilisée couramment par une personne. Les motifs de discrimination prévus à l'art. 10 n'étant pas des caractéristiques immuables de la personne, il n'y a pas lieu d'adopter une interprétation étroite qui ne tienne pas compte de la divergence éventuelle entre la langue maternelle et la langue usuelle »¹⁵.

Les instruments internationaux confèrent également des droits visant l'utilisation de la langue en matière de droits judiciaires. Ils garantissent à la personne arrêtée ou accusée d'une infraction pénale le droit de comprendre la nature et les motifs de son arrestation ou de l'accusation et le droit de comprendre le déroulement du procès¹⁶. Ces droits sont inscrits aux articles 28 et 36 de la *Charte des droits et libertés de la personne* :

« 28. Toute personne arrêtée ou détenue a droit d'être promptement informée, dans une langue qu'elle comprend, des motifs de son arrestation ou de sa détention.

⁹ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, (1966) 999 R.T.N.U. 171, R.T. Can. 1976 n° 47, art. 2, 4, 24 et 26; *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, (1966) 993 R.T.N.U. 3, R.T. Can. 1976 n° 46, art. 2.

¹⁰ *Convention relative aux droits de l'enfant*, (1989) 999 R.T.N.U. 3, art. 2.

¹¹ *Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, (1950) STCE n° 005, 213 R.T.N.U. 221, art. 14.

¹² *Convention américaine relative aux droits de l'homme*, (1969) O.A.S. T. S. No. 36, 1144 R.T.N.U. 123, art. 1, 13 et 23. Il est à noter que le Canada n'a pas signé cette Convention.

¹³ Charte québécoise, art. 10.

¹⁴ *Forget c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 90.

¹⁵ *Id.*, 100.

¹⁶ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, préc., note 9, art. 14, par. 3)a) et 3)f); *Convention relative aux droits de l'enfant*, préc., note 10, art. 40, par. 2)b)vi) (droit à l'assistance gratuite d'un interprète); *Convention [européenne] de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, préc., note 11, art. 5.2 et 6.3, par. a) et e); *Convention américaine relative aux droits de l'homme*, préc., note 12, art. 8.2, par. a).

36. Tout accusé a le droit d'être assisté gratuitement d'un interprète s'il ne comprend pas la langue employée à l'audience ou s'il est atteint de surdité. »

Troisièmement, la langue constitue une des caractéristiques définissant les minorités auxquelles les instruments internationaux confèrent des protections spécifiques visant à préserver leur « identité culturelle et sociale »¹⁷. Tant le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* que la *Convention relative aux droits de l'enfant* reconnaissent des droits aux personnes appartenant à des minorités linguistiques. Ces deux instruments garantissent aux membres des minorités linguistiques le droit d'utiliser leur propre langue :

« Article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*

Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue.

Article 30 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*

Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ou des personnes d'origine autochtone, un enfant autochtone ou appartenant à une de ces minorités ne peut être privé du droit d'avoir sa propre vie culturelle, de professer et de pratiquer sa propre religion ou d'employer sa propre langue en commun avec les autres membres de son groupe. » (Nos soulignés.)

L'article 17 de la *Convention relative aux droits de l'enfant* ajoute une dimension à cette protection, en précisant que les médias devraient « tenir particulièrement compte des besoins linguistiques des enfants [...] appartenant à un groupe minoritaire ». Par ailleurs, l'article 20 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, étroitement lié à l'article 30¹⁸, prévoit que lorsqu'un enfant est privé de son milieu familial, les mesures de placement doivent être déterminées en tenant compte de son origine linguistique¹⁹.

¹⁷ Comité des droits de l'homme, *Observation générale n° 23 : Les droits des minorités (art. 27)*, Doc. N.U. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, 8 avril 1994, par. 6.2 et 9.

¹⁸ Rachel HODGKIN and Peter NEWELL, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child : Fully Revised Third Edition*, UNICEF, 2007, pp. 288, 292, 455 et 468.

¹⁹ En 2009, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté des lignes directrices qui visent à renforcer la mise en œuvre des droits des enfants privés de protection parentale ou à risque de l'être. Celles-ci contiennent plusieurs directives qui concernent l'usage de la langue et la protection de la langue de l'enfant : Assemblée générale des Nations Unies, *Lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants*, Doc. N.U. A/RES/64/12, annexe (18 décembre 2009), par. 6, 15, 57, 61 et 103a).

Les garanties conférées par l'article 27 du Pacte ont été renforcées par la *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, adoptée en 1992 par l'Assemblée générale des Nations Unies²⁰.

En Europe, les droits linguistiques des membres de groupes minoritaires sont aussi protégés en vertu d'instruments spécifiques, la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires*²¹ et la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*²².

La Charte québécoise confère une protection aux personnes membres de groupes minoritaires, mais celle-ci est plus limitée que celle conférée par les instruments internationaux. Aux termes de l'article 43, « [I]es personnes appartenant à des minorités ethniques ont le droit de maintenir et de faire progresser leur propre vie culturelle avec les autres membres de leur groupe. » On constate qu'elle se borne à reconnaître aux personnes appartenant à des minorités ethniques le droit de maintenir et de faire progresser leur vie culturelle. Elle ne vise donc pas les minorités linguistiques, sauf en ce qui concerne les minorités ethniques. Elle ne reconnaît pas non plus, tout au moins explicitement, le droit d'employer sa propre langue en commun avec les autres membres du groupe²³. Dans le bilan qu'elle a produit sur les 25 ans d'application de la Charte, la Commission a d'ailleurs recommandé que l'article 43 soit modifié afin qu'il soit entièrement conforme à l'article 27 du Pacte et à l'article 30 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*²⁴.

Par ailleurs, la *Loi sur la protection de la jeunesse* engage à prendre en considération, entre autres dans les décisions relatives au placement de l'enfant, les caractéristiques des communautés culturelles²⁵ et la proximité de la ressource choisie²⁶. Selon le *Manuel de*

²⁰ Doc. N.U. A/RES/47/135, annexe (18 décembre 1992).

²¹ Conseil de l'Europe, STE n° 148 (5 novembre 1992).

²² Conseil de l'Europe, STCE n° 157, H(1995)010 (10 novembre 1994).

²³ La Commission a cependant déjà conclu que le droit de maintenir et de faire progresser sa propre vie culturelle, au sens de l'article 43, comporte le droit d'utiliser sa langue : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les règles s'appliquant à l'emploi de la langue chinoise et de la langue française dans les commerces du Quartier chinois de Montréal*, M^e Claude Girard, (Cat. 2.120-6.11), 2001, p. 13.

²⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans – La Charte québécoise des droits et libertés, vol. I : Bilan et recommandations*, 2003, p. 39.

²⁵ L.R.Q., c. P-34.1, art. 2.4, par. 5, al. b).

²⁶ *Id.*, art. 2.4, par. 5, al. a).

référence sur la protection de la jeunesse, la notion de proximité dépasse l'aspect géographique et comprend la culture et la langue²⁷.

En ce qui concerne les peuples autochtones, la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*²⁸ leur reconnaît un droit spécifique concernant la langue dans les médias. En vertu de l'article 16, les peuples autochtones ont le droit d'établir leurs propres médias dans leur propre langue. D'autre part, les enfants autochtones bénéficient, en vertu des articles 17 et 30 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, des mêmes droits que les enfants membres des minorités linguistiques.

La Charte des droits n'énonce aucun droit qui vise spécifiquement les peuples autochtones. En revanche, la *Loi sur la protection de la jeunesse* engage à prendre en considération, entre autres dans les décisions relatives au placement de l'enfant, les caractéristiques des communautés autochtones²⁹ et la proximité de la ressource choisie³⁰. Comme on l'a dit plus haut, selon le *Manuel de référence sur la protection de la jeunesse*, la notion de proximité dépasse l'aspect géographique et comprend la culture et la langue³¹.

En ce qui concerne la protection des droits des enfants autochtones, la Commission constate avec satisfaction que l'article 77 du projet de loi propose une modification à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance*³² visant à permettre de concilier les buts poursuivis par le programme éducatif avec les réalités du milieu autochtone. La nouvelle disposition se lirait comme suit :

« 5.1. Afin de mieux concilier les buts poursuivis par le programme éducatif avec les réalités du milieu autochtone, le ministre peut établir des conditions et des modalités particulières d'application du programme éducatif. »

²⁷ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Manuel de référence sur la protection de la jeunesse*, 2010, p. 321.

²⁸ Doc. N.U. A/RES/61/295 (2 octobre 2007).

²⁹ Préc., note 25, art. 2.4, par. 5, al. c).

³⁰ *Id.*, art. 2.4, par. 5, al. a).

³¹ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, préc., note 27, p. 321.

³² L.R.Q., c. S-4.1.1.

La *Convention relative aux droits de l'enfant* et la *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* font référence à la langue dans une quatrième sphère, celle de l'éducation.

L'article 29 de la Convention mentionne le respect de la langue de l'enfant, parmi les objectifs que doit viser l'éducation :

« 1. Les États parties conviennent que l'éducation de l'enfant doit viser à :

a) Favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités;

b) Inculquer à l'enfant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et des principes consacrés dans la Charte des Nations Unies;

c) Inculquer à l'enfant le respect de ses parents, de son identité, de sa langue et de ses valeurs culturelles, ainsi que le respect des valeurs nationales du pays dans lequel il vit, du pays duquel il peut être originaire et des civilisations différentes de la sienne;

d) Préparer l'enfant à assumer les responsabilités de la vie dans une société libre, dans un esprit de compréhension, de paix, de tolérance, d'égalité entre les sexes et d'amitié entre tous les peuples et groupes ethniques, nationaux et religieux, et avec les personnes d'origine autochtone;

e) Inculquer à l'enfant le respect du milieu naturel. » (Nos soulignés.)

La *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* reconnaît quant à elle aux Autochtones le droit à l'enseignement dans leur propre langue :

« 14. Les peuples autochtones ont le droit d'établir et de contrôler leurs propres systèmes et établissements scolaires où l'enseignement est dispensé dans leur propre langue, d'une manière adaptée à leurs méthodes culturelles d'enseignement et d'apprentissage.

[...]

Les États, en concertation avec les peuples autochtones, prennent des mesures efficaces pour que les autochtones, en particulier les enfants, vivant à l'extérieur de leur communauté, puissent accéder, lorsque cela est possible, à un enseignement dispensé selon leur propre culture et dans leur propre langue. »

Outre les protections explicites, la langue est protégée de manière implicite par d'autres droits garantis par les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne. Ainsi, la langue est

considérée comme un élément faisant partie de la liberté d'expression, notamment par le Comité des droits de l'homme³³.

Les tribunaux canadiens partagent cette interprétation. Saisie de demandes soulevant l'inconstitutionnalité des dispositions de la *Charte de la langue française* sur l'affichage commercial alors en vigueur, la Cour suprême a conclu que la liberté d'expression garantie par la Charte québécoise³⁴, comme par la Charte canadienne³⁵, comprend la liberté de s'exprimer dans la langue de son choix³⁶. La Commission était d'ailleurs arrivée à la même conclusion lorsqu'elle avait commenté ces dispositions en 1983³⁷. Dans l'arrêt *Ford*, la Cour suprême a mis en lumière le lien étroit entre la langue et la liberté d'expression :

« La langue est si intimement liée à la forme et au contenu de l'expression qu'il ne peut y avoir de véritable liberté d'expression linguistique s'il est interdit de se servir de la langue de son choix. Le langage n'est pas seulement un moyen ou un mode d'expression. Il colore le contenu et le sens de l'expression. Comme le dit le préambule de la Charte de la langue française elle-même, c'est aussi pour un peuple un moyen d'exprimer son identité culturelle. C'est aussi le moyen par lequel un individu exprime son identité personnelle et son individualité. Que le concept d'"expression" utilisé à l'al. 2b) de la Charte canadienne et à l'art. 3 de la Charte québécoise aille au-delà du simple contenu de l'expression ressort de la protection spécifiquement accordée à la "liberté de pensée, de croyance [et] d'opinion" à l'art. 2 et à la "liberté de conscience" et à la "liberté d'opinion" à l'art. 3. »³⁸

Finalement, la langue est considérée comme un élément fondamental de la vie culturelle même si elle n'est pas explicitement mentionnée dans les dispositions du *Pacte international relatif aux*

³³ Voir : Comité des droits de l'homme, préc., note 17, par. 5.3 :

« Le droit des personnes appartenant à une minorité linguistique d'employer leur propre langue entre elles, en privé ou en public, ne doit pas être confondu avec d'autres droits en relation avec l'expression au moyen de la langue consacrés dans le Pacte. Il doit être distingué en particulier du droit général à la liberté d'expression, consacré à l'article 19. »

³⁴ Charte québécoise, art. 3.

³⁵ *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (L.R.C. 1985, app. II, n° 44)], (ci-après « Charte canadienne »), art. 2.

³⁶ *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712, 748, confirmant *Québec (Procureur général) c. Chaussure Brown's Inc.*, [1987] R.J.Q. 80 (C.A.); *Devine c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 790, 813, renversant sur ce point [1987] R.J.Q. 50 (C.A.).

³⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire de la Commission des droits de la personne à la Commission élue permanente des communautés culturelles et de l'immigration sur la liberté d'expression et l'usage du français de l'affichage public et la publicité commerciale (art. 58 de la Charte de la langue française)*, (Cat. 2.120-6.2), 1983, p. 37.

³⁸ *Ford c. Québec (Procureur général)*, préc., note 36, 748-749.

droits économiques, sociaux et culturels qui consacrent les droits culturels³⁹, comme en témoigne la récente observation générale du Comité des droits économiques, sociaux et culturels portant sur le droit de chacun de participer à la vie culturelle⁴⁰.

Au terme de cet examen, on constate que le dispositif international des droits de la personne confère plusieurs protections à la langue. Elle bénéficie du régime de protection des droits de la personne à titre de caractéristique personnelle, au chapitre du droit à l'égalité et des garanties judiciaires. Elle est également protégée à titre de caractéristique culturelle et sociale, notamment au chapitre des droits des membres de groupes minoritaires et des peuples autochtones et au chapitre des droits culturels. Cependant, elle n'apparaît jamais comme un droit protégé à titre de langue officielle d'un État.

1.2 Commentaires sur les modifications à la *Charte des droits et libertés de la personne*

En plus de proposer des modifications majeures à la *Charte de la langue française*, le projet de loi n° 14 propose des modifications importantes à la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. Celles-ci visent à modifier son préambule et à y inscrire de nouveaux droits.

1.2.1 Les modifications au préambule de la *Charte*

L'article 56 du projet de loi propose trois modifications au préambule de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Actuellement, le préambule de la *Charte* se lit comme suit :

« Considérant que tout être humain possède des droits et libertés intrinsèques, destinés à assurer sa protection et son épanouissement;

Considérant que tous les êtres humains sont égaux en valeur et en dignité et ont droit à une égale protection de la loi;

³⁹ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, préc., note 9, art. 15.

⁴⁰ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Observation générale n° 21 : Droit de chacun de participer à la vie culturelle (art. 15, par. 1a) du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Doc. N.U. E/C.12/GC/21, 21 décembre 2009, en particulier par. 13, 15, 16, 27, 31, 32, 34 et 52.

Considérant que le respect de la dignité de l'être humain, l'égalité entre les femmes et les hommes et la reconnaissance des droits et libertés dont ils sont titulaires constituent le fondement de la justice, de la liberté et de la paix;

Considérant que les droits et libertés de la personne humaine sont inséparables des droits et libertés d'autrui et du bien-être général;

Considérant qu'il y a lieu d'affirmer solennellement dans une Charte les libertés et droits fondamentaux de la personne afin que ceux-ci soient garantis par la volonté collective et mieux protégés contre toute violation;

À ces causes, Sa Majesté, de l'avis et du consentement de l'Assemblée nationale du Québec, décrète ce qui suit : »

Le projet de loi propose d'introduire deux considérants et de modifier le quatrième considérant de l'actuel préambule. Les nouveaux textes se liraient comme suit :

« Considérant que le français est la langue officielle du Québec et qu'il constitue un élément fondamental de sa cohésion sociale;

Considérant que les droits et libertés de la personne humaine sont inséparables des droits et libertés d'autrui;

Considérant que les droits et libertés s'exercent dans le respect de l'ordre public, du bien-être général et des valeurs de la société québécoise, notamment son attachement au principe démocratique, à l'importance d'une langue commune et au droit de vivre et de travailler en français; »

En ce qui concerne la première modification, la compétence de l'État d'adopter des mesures législatives ou autres pour renforcer le statut du français comme langue officielle du Québec est reconnue. Rappelons que dans l'affaire *Ballantyne*, le Comité des droits de l'homme a reconnu qu'il est légitime qu'un État choisisse une ou plusieurs langues officielles⁴¹. Cependant, la Commission réitère son avis émis en 2010⁴² que selon elle, ce n'est pas la fonction du préambule de la Charte des droits.

⁴¹ *Ballantyne, Davidson et McIntyre c. Canada*, Comité des droits de l'homme, Communications 359/1989 et 385/1989, 31 décembre 1993, par. 11.4. Voir aussi en vertu de la Convention européenne : *Mentzen c. Lettonie*, Cour européenne des droits de l'homme, n° 71074/01, 7 décembre 2004 : « [S]ous réserve du respect des droits protégés par la Convention, chaque État contractant est libre d'imposer et de régler l'usage de sa ou ses langues officielles dans les pièces d'identité et les autres documents officiels. »

⁴² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 7.

En effet, le préambule permet de définir et d'interpréter les droits garantis par la Charte⁴³, entre autres parce qu'il en énonce l'objet et la portée⁴⁴. Ainsi, le ministre de la Justice déclarait : « Le but de la Charte, comme l'expliquent les considérants du projet de loi, est d'affirmer solennellement les libertés et droits fondamentaux de la personne afin que ceux-ci soient garantis par la volonté collective et mieux protégés contre toute violation. »⁴⁵

Comme les préambules d'autres instruments qui ont pour principale vocation de protéger les droits de la personne⁴⁶, le préambule de la Charte québécoise énonce des valeurs qui sous-tendent les droits et libertés qui y sont affirmés, telles que la dignité, l'égalité, la liberté, la justice et la paix, et qui permettent d'en établir le contenu et la portée. C'est pourquoi la Commission avait exprimé son adhésion lorsqu'on a introduit le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes en tant que fondement et le principe de la liberté dans le préambule de la Charte en 2008⁴⁷.

⁴³ Les auteurs Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet qualifient le préambule de la Charte québécoise de « disposition interprétative » et expliquent, citant des décisions judiciaires à l'appui, qu'il « offre certaines indications utiles à la définition des droits et libertés. » Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 5^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, p. 965. Voir également les propos du ministre de la Justice lors de l'adoption du projet de la loi sur la Charte en deuxième lecture : « [O]n sait que les considérants doivent servir à interpréter des articles de la loi lorsque ceux-ci sont ambigus. » ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats, Commission parlementaire, Commission permanente de la justice, Projet de loi n° 50, Charte des droits et libertés de la personne*, 3^e sess., 30^e légis., 27 juin 1975, p. B-5347 (M. Jérôme Choquette). Sur la fonction interprétative du préambule des lois, voir les décisions citées dans Pierre-André CÔTÉ avec la collaboration de Stéphane BEAULAC et Mathieu DEVINAT, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Montréal, Éditions Thémis, 2009, pp. 72-73.

⁴⁴ *Loi d'interprétation*, L.R.Q., c. I-16, art. 40, al. 1 : « Le préambule d'une loi en fait partie et sert à en expliquer l'objet et la portée. » Voir : Danielle PINARD, « Les énoncés de fait du législateur et le contrôle judiciaire de constitutionnalité au Canada : de l'utilisation des préambules et autres dispositions non normatives des lois », (2008) 24 *N.J.C.L.* 27, 62.

⁴⁵ Communiqué accompagnant le dépôt du projet de loi visant à instituer la Charte, cité dans *Mémoire de la Ligue des droits de l'homme à la Commission parlementaire de la Justice de l'Assemblée nationale du Québec sur le projet de loi 50, Loi sur les droits et libertés de la personne*, Montréal, 1975, p. 7.

⁴⁶ Voir notamment : *Déclaration universelle des droits de l'homme*, préc., note 8; *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, préc., note 9; *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, préc., note 9; *Convention relative aux droits de l'enfant*, préc., note 10; *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, (1966) 660 R.T.N.U. 195, R.T. Can. 1970 n° 28; *Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes*, (1979) 1249 R.T.N.U. 13, R.T. Can. 1982 n° 31; *Convention [européenne] de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, préc., note 11; *Convention américaine relative aux droits de l'homme*, préc., note 12; *Charte africaine des droits de l'homme et des peuples*, (1981) 1520 R.T.N.U. 217.

⁴⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale – Projet de loi n° 63, Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, (Cat. 2.412.106), 2008, pp. 2-5.

Par contre, l'affirmation du statut officiel d'une langue ne constitue pas une valeur inhérente à la personne humaine. Comme on l'a établi plus haut, le statut officiel d'une langue ne constitue pas non plus un principe relié aux droits et libertés. Par conséquent, selon la Commission, l'affirmation du statut officiel de la langue française n'a pas sa place dans la *Charte des droits et libertés de la personne*, mais bien plutôt dans la *Charte de la langue française*.

En effet, le préambule de la *Charte de la langue française* précise les objectifs que cette Charte poursuit et son article premier établit que le français est la langue officielle du Québec :

« Langue distinctive d'un peuple majoritairement francophone, la langue française permet au peuple québécois d'exprimer son identité.

L'Assemblée nationale reconnaît la volonté des Québécois d'assurer la qualité et le rayonnement de la langue française. Elle est donc résolue à faire du français la langue de l'État et de la Loi aussi bien que la langue normale et habituelle du travail, de l'enseignement, des communications, du commerce et des affaires. »⁴⁸

Notons que ces dispositions de la *Charte de la langue française* font également l'objet de propositions de modifications législatives, en vertu des articles 1 et 2 du projet de loi⁴⁹.

Les objectifs de la *Charte de la langue française* et les principes qu'elle énonce servent généralement de fondement à l'interprétation des droits et libertés de la personne, dans les litiges portant sur la langue.

Dans l'arrêt *Ford*, la Cour suprême a pris en compte l'objet de la *Charte de la langue française* pour analyser la justification des atteintes à la liberté d'expression, protégée par les articles 2 de la Charte canadienne et 3 de la Charte québécoise, et au droit à l'égalité, protégé par l'article 10

⁴⁸ *Charte de la langue française*, Préambule, 1^{er} et 2^e considérants.

⁴⁹ « 1. Le préambule de la Charte de la langue française (chapitre C-11) est modifié :

1° par l'insertion, dans le deuxième alinéa et après la première phrase, de la phrase suivante : "Elle prend acte qu'une langue commune constitue un puissant vecteur de cohésion sociale dans une société diversifiée, propre à assurer le développement de celle-ci et à maintenir des relations harmonieuses entre toutes ses composantes.";

2° par le remplacement, dans le troisième alinéa, de "minorités ethniques" par "communautés culturelles".

2. L'article 1 de cette Charte est modifié par l'addition, à la fin, de l'alinéa suivant : "Il constitue le fondement de l'identité québécoise et d'une culture distincte, ouverte sur le monde." ».

de la Charte québécoise⁵⁰. Pour définir l'objet de la *Charte de la langue française*, la Cour s'est référée entre autres au préambule de cette Charte⁵¹.

Dans l'arrêt *Entreprises W.F.H.*, la Cour d'appel s'est amplement appuyée sur l'importance de protéger le français pour rejeter une demande visant à faire déclarer que l'article 58 de la *Charte de la langue française*, qui régit la langue dans l'affichage public et la publicité commerciale, violait la liberté d'expression et le droit à l'égalité protégés par les articles 3 et 10 de la Charte québécoise :

« Il est reconnu dans Ford, à la p. 778, que la politique linguistique sous-tendant la Charte de la langue française poursuit un objectif important et légitime. Cet objectif est décrit au préambule : assurer la qualité et le rayonnement de la langue française. À la p. 777 de Ford, la Cour suprême affirme que les documents mis en preuve établissent amplement l'importance de l'objectif législatif de la Charte de la langue française et le fait qu'elle est destinée à répondre à un besoin urgent et réel.

[...]

Comme l'a affirmé le juge de la Cour supérieure, la Charte de la langue française est une loi dite de renforcement positif pour permettre à la langue française de retrouver et garder une place d'importance dans une communauté interculturelle mais à majorité francophone.

[...]

Les Canadiens de langue française sont majoritaires au Québec, mais largement minoritaires ailleurs au Canada et en Amérique. Une disposition telle que l'art. 58 a pour but d'empêcher que le visage linguistique du Québec continue de se modifier au point de ne plus refléter cette réalité. C'est un objectif légitime et qui dans les circonstances actuelles, n'enfreint ni la Constitution ni la règle de droit. »⁵²

De même, dans l'arrêt *Gosselin*, la Cour d'appel a rejeté une demande visant à faire déclarer que les articles 72 et 73 de la *Charte de la langue française*, qui portent sur l'enseignement, étaient discriminatoires au sens des articles 10 et 12 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Elle a invoqué comme justification que les dispositions en cause de la *Charte de la*

⁵⁰ *Ford c. Québec (Procureur général)*, préc., note 36, 778.

⁵¹ *Id.*

⁵² *Entreprises W.F.H. Ltée c. Québec (Procureure Générale du)*, 2001 CanLII 17598, [2001] R.J.Q. 2557, autorisation d'appel refusée, par. 92, 102 et 116. Voir également : *Chiasson c. Québec (Procureure générale)*, REJB 2000-18911 (C.S.).

langue française « ont bel et bien un objectif de protection. Par ces articles, le Québec souhaite préserver la langue française. »⁵³

Dans l'arrêt *Nguyen*, la Cour suprême a réitéré l'importance et la légitimité de l'objectif de la *Charte de la langue française* :

« Selon l'article 72 CLF, sauf exceptions, l'enseignement se donne en langue française à tous les élèves, tant à la maternelle qu'aux niveaux primaire et secondaire, sur le territoire du Québec. Cette règle exprime un choix politique valide. L'Assemblée nationale du Québec peut légitimement vouloir faire respecter ce choix, sans dérogations autres que celles qu'imposent les droits linguistiques reconnus par l'art. 23 de la Charte canadienne. La création d'une voie d'accès quasi automatique aux écoles de la minorité linguistique par l'intermédiaire de ces écoles tremplins compromettrait la réalisation de cette volonté du législateur. Résoudre cette difficulté représente un objectif important et légitime. D'ailleurs, dans l'arrêt *Ford*, notre Cour a déjà reconnu que l'objectif général de protection de la langue française représentait un objectif légitime, au sens de l'arrêt *Oakes*, eu égard à la situation linguistique et culturelle particulière de la province de Québec :

[L]es documents établissent amplement l'importance de l'objet législatif de la Charte de la langue française et le fait qu'elle est destinée à répondre à un besoin réel et urgent. [...] La vulnérabilité de la langue française au Québec et au Canada a été décrite dans une série de rapports de commissions d'enquête, tout d'abord dans le rapport de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme de 1969 puis dans les rapports de la commission Parent et de la commission Gendron. [...] Donc, au cours de la période qui a précédé l'adoption de la loi en cause, le "visage linguistique" du Québec donnait souvent l'impression que l'anglais était devenu aussi important que le français. Ce "visage linguistique" a renforcé chez les francophones la crainte que l'anglais gagne en importance, que la langue française soit menacée et qu'elle finisse par disparaître. Il semblait indiquer aux jeunes francophones que la langue du succès était presque exclusivement l'anglais et confirmait pour les anglophones qu'il n'était pas vraiment nécessaire d'apprendre la langue de la majorité. Cela pouvait en outre amener les immigrants à penser qu'il était plus sage de s'intégrer à la collectivité anglophone...

Il ressort des documents se rapportant à l'article premier et à l'art. 9.1 que la politique linguistique sous-tendant la Charte de la langue française vise un objectif important et légitime. Ils révèlent les inquiétudes à l'égard de la survie de la langue française et le besoin ressenti d'une solution législative à ce problème... [p. 777-779]

[39] Plus de vingt ans après cette décision, cette préoccupation demeure présente au Québec, comme en témoigne le Rapport sur l'évolution de la situation linguistique au Québec, 2002-2007 (2008) de l'Office québécois de la langue française. Ce rapport

⁵³ *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, 2002 CanLII 11763, [2002] R.J.Q. 1298, par. 52.

exprime toujours une forte inquiétude quant à la situation de la langue française dans le contexte canadien et nord-américain :

Tant à l'échelle canadienne que nord-américaine, le français et l'anglais n'ont pas le même poids et ne sont pas soumis aux mêmes contraintes d'avenir. La pérennité de l'anglais au Canada et en Amérique du Nord est quasi certaine. Celle du français au Québec, et particulièrement dans la région de Montréal, dépend encore, dans une large mesure, de sa rencontre avec l'anglais et demeure tributaire de divers facteurs tels que la fécondité, le vieillissement de la population, les migrations inter et intraprovinciales et les substitutions linguistiques. [p. 47]

[40] L'objectif législatif étant reconnu comme valide, il faut alors déterminer si les dispositions introduites par la Loi 104 apportent une réponse proportionnée aux problèmes identifiés plus haut. »⁵⁴

Notre propre Commission s'est également fondée sur le statut officiel du français, tel que proclamé par la *Charte de la langue française*⁵⁵, ainsi que sur la légitimité de protéger la survie de la langue française, lorsqu'elle a répondu à des demandes mettant en cause la *Charte de la langue française* ou plus largement l'utilisation de la langue ou lorsqu'elle a analysé des dispositions législatives dans le cadre de son mandat statutaire⁵⁶.

Par exemple, dans un avis traitant de l'affichage des raisons sociales, elle a conclu que des restrictions à la liberté d'expression peuvent être justifiées par des mesures « visant à assurer et à maintenir le visage français du Québec »⁵⁷. Dans un autre avis où elle s'est prononcée sur une entente régissant l'emploi des langues chinoise et française dans les commerces situés dans le Quartier chinois de Montréal, la Commission a pris en compte la protection du français dans son analyse des droits protégés par la Charte des droits⁵⁸.

Ainsi, les dispositions de la *Charte de la langue française* nous apparaissent amplement suffisantes pour interpréter la portée de dispositions législatives relatives à la politique linguistique sur l'exercice des droits et libertés de la personne.

⁵⁴ *Nguyen c. Québec (Éducation, Loisir et Sport)*, 2009 CSC 47, par. 38 à 40.

⁵⁵ Voir entre autres le deuxième considérant du Préambule et l'article premier de la *Charte de la langue française*.

⁵⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, préc., note 37, p. 45 : « [L]a Loi 101 comporte un objectif légitime, celui de préserver la survie de la langue française au Québec ». Voir également : pp. 38 et 42-43.

⁵⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'affichage des raisons sociales et des marques de commerce*, M^o Pierre Bosset, (Cat. 2.113-3.11), 1999, p. 12.

⁵⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 23, pp. 8-9.

De plus, la *Loi d'interprétation* prévoit qu'en cas de doute, les lois doivent s'interpréter « de manière à ne pas restreindre le statut du français »⁵⁹. Cette règle fait dire aux auteurs du traité québécois sur l'interprétation des lois que « [c]omme le statut du français est en grande partie fixé par la *Charte de la langue française*, cette loi est ainsi appelée à servir de guide pour l'interprétation de toutes les autres lois. »⁶⁰ Leur conclusion vaudrait également pour l'interprétation de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Pour ces motifs, l'ajout d'un considérant au préambule de la Charte des droits visant à affirmer le statut officiel de la langue française ne nous apparaît pas nécessaire. De plus, cet ajout pourrait modifier l'interprétation des droits protégés dans la Charte ce qui ne serait pas sans conséquences juridiques.

La Commission s'interroge par ailleurs sur les incidences juridiques des deux autres modifications proposées au préambule, en vertu de l'article 56 du projet de loi. Les termes « du bien-être général » seraient déplacés et introduits dans un nouveau considérant que nous reproduisons pour faciliter la compréhension de nos commentaires :

« Considérant que les droits et libertés s'exercent dans le respect de l'ordre public, du bien-être général et des valeurs de la société québécoise, notamment son attachement au principe démocratique, à l'importance d'une langue commune et au droit de vivre et de travailler en français. »

On observe qu'il y a une certaine parenté entre la disposition proposée et l'article 9.1 de la Charte des droits, la disposition limitative qui établit les critères permettant de restreindre les droits reconnus aux articles 1 à 9 de la Charte. Il se lit comme suit :

« Les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec.

La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice. »

Le considérant proposé reprendrait en partie le libellé de l'article 9.1 puisqu'il énoncerait les critères de « l'ordre public » et du « bien-être général ». Toutefois, le critère de « valeurs démocratiques » serait remplacé par celui de « valeurs de la société québécoise », auquel on

⁵⁹ *Loi d'interprétation*, préc., note 44, art. 40, al. 2.

⁶⁰ P.-A. CÔTÉ, préc., note 43, p. 440.

adjoindrait une liste de valeurs qui serait non limitative. On est en droit de se demander quel sera l'impact de la portée interprétative de cette nouvelle disposition dans l'application de l'article 9.1 par les tribunaux. L'énoncé de la règle régissant l'exercice des droits dans le préambule étant différent de l'énoncé de la disposition législative à laquelle il renvoie, comment les tribunaux interpréteront-ils le fait que le législateur a utilisé des termes différents dans une même loi et pour un même objet?

1.2.2 L'inscription de nouveaux droits dans la Charte

Le projet de loi propose d'inscrire trois nouveaux droits dans la *Charte des droits et libertés de la personne*, en vertu des articles 57 et 58. Il s'agit respectivement du droit de vivre et travailler au Québec en français, du droit pour toute personne qui s'établit au Québec d'apprendre le français et de bénéficier de mesures raisonnables d'accueil et d'intégration à la vie québécoise et du droit de recevoir l'instruction publique gratuite en français. Les deux premiers seraient insérés dans le chapitre I qui garantit les libertés et droits fondamentaux et le troisième dans le chapitre IV qui énonce des droits économiques et sociaux.

Le nouvel article 3.1 proposé par l'article 57 du projet de loi se lit comme suit :

« 3.1. Toute personne a droit de vivre et de travailler au Québec en français dans la mesure prévue dans la Charte de la langue française (chapitre C-11).

Toute personne qui s'établit au Québec a droit d'apprendre le français et de bénéficier de mesures raisonnables d'accueil et d'intégration à la vie québécoise. »

La Commission considère qu'il ne serait pas approprié d'insérer dans le chapitre premier de la Charte des droits le droit de vivre et travailler au Québec en français ni le droit d'apprendre le français et de bénéficier de mesures raisonnables d'accueil et d'intégration à la vie québécoise. L'inscription de nouveaux droits doit en effet respecter la nature des droits protégés par la Charte québécoise et la cohérence de la structure de celle-ci.

Les droits et libertés reconnus par la Charte des droits sont regroupés en cinq catégories correspondant à autant de chapitres intitulés respectivement Libertés et droits fondamentaux, Droit à l'égalité dans la reconnaissance et l'exercice des droits et libertés, Droits politiques, Droits judiciaires et Droits économiques et sociaux. Soulignons qu'à cet égard, les rédacteurs de la Charte ont fait un exercice de classification qu'on retrouve rarement dans les textes constitutionnels qui protègent les droits de la personne.

Le chapitre premier, intitulé « Libertés et droits fondamentaux », protège neuf droits que nous citons au long pour mieux situer où seraient insérés les nouveaux droits proposés par l'article 57 du projet de loi.

« 1. Tout être humain a droit à la vie, ainsi qu'à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne.

Il possède également la personnalité juridique.

2. Tout être humain dont la vie est en péril a droit au secours.

Toute personne doit porter secours à celui dont la vie est en péril, personnellement ou en obtenant du secours, en lui apportant l'aide physique nécessaire et immédiate, à moins d'un risque pour elle ou pour les tiers ou d'un autre motif raisonnable.

3. Toute personne est titulaire des libertés fondamentales telles la liberté de conscience, la liberté de religion, la liberté d'opinion, la liberté d'expression, la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association.

4. Toute personne a droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation.

5. Toute personne a droit au respect de sa vie privée.

6. Toute personne a droit à la jouissance paisible et à la libre disposition de ses biens, sauf dans la mesure prévue par la loi.

7. La demeure est inviolable.

8. Nul ne peut pénétrer chez autrui ni y prendre quoi que ce soit sans son consentement exprès ou tacite.

9. Chacun a droit au respect du secret professionnel.

Toute personne tenue par la loi au secret professionnel et tout prêtre ou autre ministre du culte ne peuvent, même en justice, divulguer les renseignements confidentiels qui leur ont été révélés en raison de leur état ou profession, à moins qu'ils n'y soient autorisés par celui qui leur a fait ces confidences ou par une disposition expresse de la loi.

Le tribunal doit, d'office, assurer le respect du secret professionnel. »

L'expression « fondamentaux » ne suffit pas à définir ce qui distingue ce premier groupe de droits, d'autant qu'aujourd'hui, l'expression « droits fondamentaux » englobe couramment

l'ensemble des droits de la personne reconnus par les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne ou par les textes constitutionnels⁶¹.

Lors des débats parlementaires entourant l'adoption de la Charte des droits, monsieur Jérôme Choquette, alors ministre de la Justice, expliquait en ces termes ce qui caractérise les droits qui composent son premier chapitre :

« Je reviens à la première partie pour expliquer [...] quelle est l'extension des droits qui sont définis à cette charte. Tout d'abord, il y a les libertés et droits fondamentaux. Ici, nous sommes en plein droit civil et aussi en plein droit public. Non seulement nous énonçons certains principes qui concernent l'individu comme tel et certains droits fondamentaux inaliénables, imprescriptibles de l'individu, tels que le droit à la vie, le droit à la sûreté et à la liberté de la personne, le droit de se voir venir en aide au cas de péril, non seulement ces droits qui s'attachent à la personne comme être vivant mais également certaines libertés qui sont des libertés reconnues à la fois en droit civil et en droit public, telles que les libertés fondamentales de conscience, de religion, d'opinion, d'expression, de réunion pacifique et d'association. Ainsi de suite, en passant par le développement de certains nouveaux droits qui n'ont pas reçu leur pleine évolution ou extension, soit dans le droit écrit, soit dans la jurisprudence, le droit au respect de la vie privée et d'autres droits du même ordre [...]. »⁶²

On notera qu'il s'agit de droits « inaliénables, imprescriptibles de l'individu ». De la même façon, on qualifie de droits « inhérents à la personne »⁶³ les « droits civils » reconnus en droit international. Ceux-ci se distinguent des droits politiques et des droits économiques, sociaux et culturels, conformément à la classification opérée par les deux pactes internationaux qui complètent la *Déclaration universelle des droits de l'homme*⁶⁴. Effectivement, les droits qui sont énoncés au chapitre premier de la Charte correspondent à certains des droits civils consacrés dans le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*.

⁶¹ Voir entre autres Dominique CHAGNOLLAUD et Guillaume DRAGO (dir.), *Dictionnaire des droits fondamentaux*, Paris, Dalloz, 2010.

⁶² ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats, Commission parlementaire*, Commission permanente de la justice, Projet de loi n° 50, *Loi concernant les droits et libertés de la personne*, 2^e sess., 30^e légis., 12 novembre 1974, p. 2743 (M. Jérôme Choquette).

⁶³ Frédéric SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 10^e éd., Paris, Presses universitaires de France, 2011, p. 132. En droit français, on utilisait traditionnellement le terme « libertés publiques ».

⁶⁴ Comme leur nom l'indique, les deux pactes internationaux énoncent respectivement les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels : *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, préc., note 9; *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, préc., note 9.

Le droit de vivre et de travailler en français

La Commission considère que le droit de vivre et travailler au Québec en français est un droit qui a sa place dans une loi telle que la *Charte de la langue française*. Mais il ne constitue pas un droit de la personne, que ce soit au sens du chapitre premier de la *Charte des droits et libertés de la personne* ou d'un autre de ses chapitres. Il n'énonce ni un droit général fondamental qui pourrait être revendiqué à l'égard de l'État, ni un droit visant spécifiquement les minorités. Il affirme plutôt un droit d'utiliser la langue officielle du Québec. Comme l'explique le professeur José Woerhling, la langue de la majorité ne peut pas faire l'objet d'une protection à titre de droit de la personne :

« Les francophones du Québec peuvent-ils également, en tant que majorité exerçant le pouvoir politique, réclamer des "droits" au sens juridique ou constitutionnel du terme (par opposition au sens moral ou politique)? Habituellement, dans un régime démocratique, la majorité exerce le pouvoir politique et adopte les lois, si bien qu'elle ne peut à strictement parler réclamer en même temps des droits juridiques. Contre qui d'ailleurs les invoquerait-elle? Contre ses propres décisions, c'est-à-dire contre elle-même? Les droits et libertés, du moins ceux susceptibles d'être réclamés devant les tribunaux, ont une fonction *anti-majoritaire* dans la mesure où ils sont destinés à protéger les individus et les minorités contre les décisions et les lois adoptées par la majorité. Quant à la majorité, elle ne peut en principe invoquer des droits du même ordre, mais elle pourra défendre ses lois contre les contestations fondées sur les droits reconnus aux individus et aux minorités en invoquant la justification morale ou politique de ses décisions, leur nécessité dans l'intérêt public, etc. »⁶⁵

Cette conclusion ne signifie pas que les personnes dont le droit de vivre et travailler au Québec en français, tel que défini par les dispositions de la *Charte de la langue française*, serait restreint par une action étatique ou privée, ne disposent pas de recours en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Selon la forme de l'atteinte, elles peuvent fonder leur recours sur l'atteinte à un des droits protégés par la Charte des droits, comme par exemple, la liberté d'expression ou la liberté d'association, tous deux garantis par l'article 3, ou le droit à l'égalité, protégé par les articles 10 et 10.1. Nous aborderons plus spécifiquement les recours introduits par le projet de loi en matière de langue du travail dans la section 2 du présent mémoire.

⁶⁵ José WOEHLING, « L'évolution du cadre juridique et conceptuel de la législation linguistique du Québec », dans Alexandre STEFANESCU et Pierre GEORGEAULT, (dir.), *Le français au Québec : les nouveaux défis*, Québec, Conseil supérieur de la langue française et Fides, 2005, p. 253, aux pp. 343-344.

Par ailleurs, en vertu de l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne*, les libertés et droits fondamentaux, c'est-à-dire les dispositions des articles 1 à 9 de la Charte québécoise, s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec et une loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice. Le nouvel article 3.1 serait donc visé par la disposition limitative de l'article 9.1. On peut alors s'interroger sur les difficultés d'interprétation et d'application du droit « de vivre et de travailler en français dans le mesure prévue par la Charte de langue française » en regard de l'application de l'article 9.1. En effet, ce droit n'est défini et n'existe qu'en vertu des dispositions de la *Charte de la langue française*. Advenant un litige fondé sur le respect de l'article 3.1 proposé, comment les règles d'application de l'article 9.1 élaborées par les tribunaux pourront-elles trouver application?

D'une part, qu'en sera-t-il dans un litige portant sur ce droit entre deux parties privées où un tribunal devra considérer à la fois le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général de la population et l'exercice de ce droit tel que défini par une loi d'ordre public?

D'autre part, qu'en sera-t-il lorsqu'une loi vient fixer la portée ou aménager l'exercice de ce droit? Selon les règles, l'État doit démontrer que la loi restrictive n'est ni irrationnelle, ni arbitraire et que les moyens choisis sont proportionnés au but visé.

Dans tous les cas, le fardeau lui appartient et repose sur les critères élaborés par les tribunaux à cette fin. Dans un premier volet, le gouvernement doit prouver que l'objectif poursuivi par la mesure contestée est suffisamment important pour justifier l'atteinte à une liberté ou un droit garantis par la Charte des droits. Cet objectif doit à tout le moins être urgent et réel. Soulignons que cela relève d'une question de fait et que l'analyse doit être axée sur le contexte de la règle de droit en cause.

Dans le cadre du deuxième volet, et seulement s'il est démontré que l'objectif en cause est réel et urgent, le gouvernement doit établir que les moyens choisis pour l'atteindre sont raisonnables. Ils seront ainsi considérés raisonnables si :

- a) les moyens adoptés ont un lien rationnel avec l'objectif visé;
- b) ils sont de nature à porter le moins possible atteinte au droit touché; et

- c) il y a proportionnalité entre les effets préjudiciables des mesures et leurs effets bénéfiques.

Dans une telle situation, l'État devra démontrer qu'une mesure législative rencontre ces critères pour limiter un droit dont l'essence et la portée n'existent qu'en vertu de dispositions législatives qu'il a adoptées. Il s'agirait donc d'une situation complètement différente de celles qui résultent de la reconnaissance de libertés et de droits fondamentaux « inaliénables, imprescriptibles de l'individu »⁶⁶ reconnus aux articles 1 à 9 de la Charte des droits.

Finalement, on peut s'interroger sur l'interrelation entre le nouveau droit proposé de vivre et travailler en français et l'interdiction d'exercer de la discrimination fondée sur la langue.

Le droit d'apprendre le français et à des mesures d'accueil et d'intégration

Actuellement, la *Loi sur l'immigration au Québec* et des règlements afférents prévoient des règles donnant aux nouveaux arrivants accès à des services d'intégration linguistique et à des services d'intégration socio-économique⁶⁷, mais l'accès à ces mesures n'est pas conçu comme relevant d'un droit.

Le nouvel article 3.1 conférerait des droits au bénéfice des nouveaux arrivants, soit le droit d'apprendre le français et le droit de bénéficier de mesures d'accueil et d'intégration à la vie québécoise. La nouvelle disposition se lirait comme suit :

« Toute personne qui s'établit au Québec a droit d'apprendre le français et de bénéficier de mesures d'accueil et d'intégration à la vie québécoise. »

La Commission considère qu'il s'agit d'un droit de la personne et qu'il trouve donc sa place dans la *Charte des droits et libertés de la personne*, mais qu'il devrait figurer au chapitre IV qui consacre les droits économiques et sociaux. Nous commenterons plus en détails les modifications législatives en matière d'immigration dans la section 3 du présent mémoire.

⁶⁶ ASSEMBLÉE NATIONALE, préc., note 62.

⁶⁷ *Loi sur l'immigration au Québec*, L.R.Q., c. I-0.2, section III et art. 3.3, par. h) (ci-après « LIQ »); *Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers*, R.R.Q., c. I-0.2, r.4; *Règlement sur les services d'intégration linguistique*, R.R.Q., c. I-0.2, r.5.

La Commission a déjà souligné, à l'occasion de la consultation parlementaire menée en 2006 en vue de l'adoption d'une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination, le rôle que l'État doit assumer pour favoriser l'intégration linguistique des immigrants :

« 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 immigrants 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. »⁶⁸

La Commission avait adressé en conséquence au gouvernement des recommandations visant à consolider l'action gouvernementale⁶⁹. En effet, la Commission considère que la connaissance du français est un des éléments fondamentaux de l'intégration sociale, professionnelle et économique des immigrants à la société québécoise⁷⁰. Ainsi, la francisation des immigrants contribue entre autres au succès de l'implantation des programmes d'accès à l'égalité⁷¹.

On observera qu'un droit semblable, quoique de portée plus limitée, a été inscrit en 1996 dans la *Charte sociale européenne*, instrument juridique qui, rappelons-le, consacre des droits sociaux et économiques. L'article 19 garantit aux travailleurs migrants et à leurs familles des droits spécifiques⁷². Conformément au paragraphe 11 de l'article 19, les États parties

⁶⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le document de consultation « Vers une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination »*, (Cat. 2.120-1.28), 2006, p. 49.

⁶⁹ *Id.*, pp. 49 et 53.

⁷⁰ *Id.*, pp. 47 et 48.

⁷¹ *Id.*, p. 47.

⁷² La *Charte sociale européenne* vise, dans un esprit de réciprocité, les ressortissants des autres Parties contractantes qui résident légalement ou travaillent régulièrement sur le territoire de la Partie intéressée. Elle vise également les réfugiés, au sens de la *Convention relative au statut des réfugiés*, (1951) 189 R.T.N.U. 150, R.T. Can. 1969 n° 6, et les apatrides, au sens de la *Convention relative au statut des apatrides*, (1954) 117 R.T.N.U. 360, peu importe leur origine. (SECRETARIAT DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE, *Les droits des migrants dans la Charte sociale européenne*, 2008, p. 3.) Pour sa part, la modification proposée à la Charte québécoise ne semble pas viser les travailleurs étrangers temporaires. C'est du moins ce que laissent entendre les termes « qui s'établit » qui seraient utilisés dans le nouvel article proposé à l'article 3.1. Par contre, les droits consentis ne sont pas balisés par un principe de réciprocité. Ainsi « toute personne qui s'établit au Québec » pourra en bénéficier peu importe son origine.

(...suite)

s'engagent à « favoriser et faciliter l'enseignement de la langue nationale du pays d'accueil [...] aux travailleurs migrants et leurs familles. » Selon le rapport explicatif de la Convention révisée, l'ajout de ce droit « a été considéré important pour la protection de la santé et la sécurité au travail des travailleurs migrants et pour garantir leurs autres droits relatifs au travail, ainsi que pour faciliter leur intégration et celle de leurs familles. »⁷³

Le Comité européen des Droits sociaux, l'organe chargé de surveiller l'application de la *Charte sociale européenne révisée* par les États qui y sont parties, a donné en 2002 une première interprétation globale de la portée du droit à l'enseignement de la langue officielle de l'État d'accueil :

« D'une manière générale, le Comité souligne que l'enseignement de la langue nationale du pays d'accueil représente le principal moyen d'intégration des travailleurs migrants et de leurs familles au sein du monde du travail et de la société tout entière. Il considère que les Parties contractantes doivent faciliter l'enseignement de la langue nationale d'une part, aux enfants en âge scolaire, et d'autre part aux travailleurs migrants eux-mêmes et aux membres de leurs familles qui ne sont plus en âge scolaire.

Dans le premier cas, il convient de souligner que la langue du pays d'accueil est automatiquement enseignée aux écoliers et lycéens tout au long du cursus scolaire mais que cette mesure n'est pas suffisante au regard des obligations imposées par l'article 19§11. En effet, le Comité considère que les États doivent entreprendre des efforts afin de mettre en place une activité d'accompagnement de la scolarité pour les enfants d'immigrés qui n'ont pas fréquenté les toutes premières années de l'école primaire et qui, à ce titre, se trouvent en retard par rapport à leurs camarades autochtones.

Dans le deuxième cas, le Comité considère que la Charte révisée impose aux Parties contractantes de favoriser l'enseignement de la langue nationale au sein des entreprises et du milieu associatif ou bien dans des structures publiques telles que les universités. La gratuité de ces services est fondamentale afin de ne pas aggraver la position défavorisée des travailleurs migrants sur le marché du travail. »⁷⁴

La mise en œuvre du droit à l'apprentissage du français exige en effet que l'État assure des structures et des ressources de francisation suffisantes et adéquates. Le gouvernement québécois s'est d'ailleurs engagé en ce sens dans sa politique en matière d'immigration et

Voir également la *Loi sur l'immigration au Québec*, préc., note 67, art. 3.2.2 à 3.2.5 et le *Règlement sur les services d'intégration linguistique*, préc., note 67, art. 4 et 5.

⁷³ Conseil de l'Europe, *Charte sociale européenne (révisée)*, Rapport explicatif, Strasbourg, 1996, par. 79.

⁷⁴ COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX, *Charte sociale européenne, Conclusions 2002*, sec. 41, Italie, 31 mars 2002. Voir également : COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX, *Charte sociale européenne, Conclusions 2002*, sec. 84, France, 31 mars 2002; COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX, *Charte sociale européenne, Conclusions 2002*, sec. 159, Slovénie, 31 mars 2002; COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX, *Charte sociale européenne, Conclusions 2002*, sec. 198, Suède, 31 mars 2002.

d'intégration, adoptée en 1990⁷⁵, et plus récemment, par la mise en place de nouvelles mesures pour renforcer l'action gouvernementale en matière de francisation des immigrants⁷⁶. La question de l'accès aux services de francisation dans les régions demeure une préoccupation importante de la Commission. Aussi réitère-t-elle sa recommandation faite en 2006 dans son mémoire sur le document de consultation « *Vers une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination* »⁷⁷ :

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. »

D'autre part, la Commission accueille favorablement l'inscription dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du droit des nouveaux arrivants de bénéficier de mesures d'accueil et d'intégration à la vie québécoise. La Commission intervient en effet régulièrement pour demander que soient levés les obstacles qui empêchent les nouveaux arrivants de s'intégrer sur le plan professionnel, économique et social à la vie québécoise, par exemple en ce qui concerne la reconnaissance des diplômes acquis à l'étranger et l'accès aux professions et métiers réglementés⁷⁸, mais aussi dans le domaine du logement⁷⁹. Nous reviendrons sur certaines de ces préoccupations dans la section 3 du présent mémoire.

⁷⁵ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Au Québec pour bâtir ensemble : Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, Québec, Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration, 1990, p. 57 : « Les objectifs poursuivis en matière de francisation sont donc les suivants : [...] 6. Accroître l'accessibilité et la qualité des services d'apprentissage du français destinés aux immigrants et aux Québécois des communautés culturelles. »

⁷⁶ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, *Pour enrichir le Québec : Franciser plus – Intégrer mieux – Mesures pour renforcer l'action du Québec en matière de francisation des immigrants*, 2008.

⁷⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 68, pp. 49 et 50.

⁷⁸ 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. 135; 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 à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, 2005, p. 93; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le document de consultation « La planification de l'immigration au Québec pour la période 2008-2010 »*, (Cat. 2.120-7.27), 2007, pp. 13 et suiv.; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le Projet de loi n° 53, Loi instituant un poste de commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles*, Daniel Ducharme et M^e Karina Montminy, (Cat. 2.412.111), 2009.

⁷⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale – Mandat d'initiative – Les interventions dans le domaine du logement : une pierre angulaire de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, (Cat. 2.177.3), 2002.

En proposant d'inscrire des droits dans le chapitre premier de la Charte des droits, l'intention du gouvernement est de reconnaître des droits qui offrent de véritables recours, selon les propos tenus par madame Diane De Courcy, ministre responsable de la *Charte de la langue française*, au moment du dépôt du projet de loi : « [...] allant aussi loin que de donner un droit dans la *Charte des droits et libertés de la personne* pour tous les citoyens, et pas un droit, là, sous le vocable des droits économiques qui sont souvent vus comme des droits symboliques, mais là, non, un vrai droit qui dit : Vous avez le droit de vivre, travailler, réussir en français. À partir de là, tout le monde peut exercer ce droit-là. »⁸⁰

À cet égard, la Commission souhaite tout d'abord réitérer la recommandation qu'elle a formulée dans son bilan des 25 ans de la *Charte des droits et libertés de la personne* visant à renforcer la portée juridique des droits économiques et sociaux :

« La Commission recommande que les droits économiques et sociaux reconnus aux articles 39 à 48 de la Charte soient renforcés en fonction des trois axes suivants :

ajout d'une disposition générale, avant l'article 39, prévoyant que la loi doit respecter le contenu essentiel des droits économiques et sociaux;

extension aux articles 39 à 48 de la primauté sur la législation, prévue par l'article 52 de la Charte;

entrée en vigueur graduelle de ladite primauté, limitée dans un premier temps aux lois postérieures, puis étendue aux lois existantes. »⁸¹

D'autre part, elle souhaite rappeler que les atteintes aux droits économiques et sociaux qui résultent des actions d'un particulier ou d'un représentant de l'État qui aurait agi de manière fautive peuvent faire l'objet d'un recours en vertu de la Charte des droits⁸².

⁸⁰ Conférence de presse de M^{me} Pauline Marois, première ministre et de M^{me} Diane De Courcy, ministre responsable de la Charte de la langue française, Dépôt du projet de loi modifiant la Charte de la langue française, 5 décembre 2012.

⁸¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 24, pp. 22-23.

⁸² *Gosselin c. Québec (P.G.)*, 2002 CSC 84.

Le droit à l'instruction publique gratuite en français

L'article 58 du projet de loi propose l'ajout d'un nouvel alinéa à l'article 40 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. L'article 40 se lirait comme suit, si cette modification est adoptée :

« Toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, à l'instruction publique gratuite.

Toute personne a droit de recevoir cette instruction en français. »

Comme l'article proposé est identique à celui présenté dans le projet de loi n° 103, nous reprenons essentiellement l'analyse que nous avons alors faite⁸³.

Le nouveau droit proposé correspond à un des droits linguistiques fondamentaux que consacre le chapitre II de la *Charte de la langue française*, bien que les termes utilisés ne soient pas identiques. L'article 6 de la *Charte de la langue française* prévoit que « [t]oute personne admissible à l'enseignement au Québec a droit de recevoir cet enseignement en français. »

La législation québécoise comprend déjà des mesures pour assurer ce droit. En vertu du *Règlement sur le régime pédagogique de l'éducation préscolaire, de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire*, les élèves dont la langue maternelle n'est pas le français et dont la connaissance de la langue française ne leur permet pas de suivre normalement l'enseignement doivent bénéficier des services d'accueil et de soutien à l'apprentissage de la langue française :

« 6. Les services particuliers ont pour but de procurer une aide à l'élève qui, pour des raisons particulières, doit recevoir des services d'accueil et de soutien à l'apprentissage de la langue française [...].

7. Des services d'accueil et de soutien à l'apprentissage de la langue française s'adressent à des élèves dont la langue maternelle n'est pas le français et qui, pour la première fois, reçoivent des services éducatifs en français et dont la connaissance de la langue française ne leur permet pas de suivre normalement l'enseignement. Ces élèves peuvent bénéficier de ces services de soutien à l'apprentissage de la langue française plus d'une année scolaire.

⁸³ Préc., note 7, p. 12 et suiv.

Ces services d'accueil et de soutien à l'apprentissage de la langue française visent à faciliter l'intégration de ces élèves dans une classe ordinaire où les services d'enseignement sont dispensés en français. »⁸⁴

L'ajout aurait pour effet d'inscrire le droit à ces mesures dans la *Charte des droits et libertés de la personne*. Étant donné le caractère quasi constitutionnel de la Charte des droits, l'ajout du nouvel alinéa à l'article 40 aurait l'avantage de renforcer le droit à l'instruction publique en français et sa mise en œuvre. Au cours de la consultation que la Commission a menée en 2010-2011 sur le profilage racial, elle avait constaté que le modèle québécois des classes d'accueil et les passerelles existantes entre ces dernières et les classes régulières comportaient des lacunes qui contribuent à entraver le parcours et la réussite scolaire des élèves qui les ont fréquentées⁸⁵. Elle avait formulé, notamment à l'intention du ministère de l'Éducation, des recommandations visant à corriger ces déficiences⁸⁶.

L'ajout proposé permettrait d'appuyer des revendications de cette nature afin que les services offerts soient suffisants et adéquats. Par ailleurs, la nouvelle disposition pourrait appuyer l'accès à des services pour consolider l'apprentissage du français aux élèves qui sont en classe ordinaire, qu'ils soient des nouveaux arrivants ou non.

Toutefois, cette modification ne semble pas à première vue indispensable dans la mesure où un tel droit résulte déjà de la conjonction de l'article 40, tel qu'il est actuellement libellé, et de l'article 10 qui interdit la discrimination fondée sur la langue, ainsi que l'a constaté un spécialiste des droits des minorités linguistiques, le professeur José Woehrling :

« En combinant l'article 10 de la Charte québécoise, qui interdit la discrimination fondée sur la langue, avec l'article 40, qui reconnaît le droit à l'instruction publique gratuite, les membres des minorités linguistiques, y compris la minorité anglophone, pourraient donc réclamer la mise sur pied de cours spéciaux de langue française destinés à permettre à leurs enfants de combler l'écart qui les sépare des enfants de la majorité. [...] Ajoutons

⁸⁴ R.R.Q., c. I-13.3, r.8, art. 6 et 7.

⁸⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Document de consultation sur le profilage racial*, 2010, pp. 28-29.

⁸⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés. Rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences*, Paul Eid, Johanne Magloire et M^e Michèle Turenne, 2011, pp. 71-76.

que des revendications du même genre pourraient être présentées pour obtenir des cours de langue française destinés aux membres adultes des groupes minoritaires. »⁸⁷

La Commission a d'ailleurs déjà conclu, à la suite d'une plainte, que le refus d'une école d'inscrire un enfant en raison du fait qu'elle accordait la priorité aux enfants de langue française était discriminatoire. Dans l'affaire en cause, l'établissement étant privé, c'est l'article 42 qui s'appliquait, mais la conclusion aurait été similaire si l'école avait été un établissement public. La Commission, prenant en compte dans son analyse l'article 6 de la *Charte de la langue française*, avait affirmé que le droit qu'il reconnaît ne peut être réservé aux enfants de langue française.

Par ailleurs, la Commission rappelle qu'elle a recommandé en 2003⁸⁸ que l'article 43 de la Charte québécoise soit modifié afin qu'il soit pleinement conforme à l'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*⁸⁹ et à l'article 30 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*⁹⁰. Dans son observation générale portant sur l'article 27 du Pacte, le Comité des droits de l'homme a expliqué que « [l]a protection de ces droits vise à assurer la survie et le développement permanent de l'identité culturelle, religieuse et sociale des minorités concernées, contribuant ainsi à enrichir l'édifice social dans son ensemble. »⁹¹

La Commission recommande par conséquent que le projet de loi soit amendé afin que l'article 43 de la Charte protège, outre les minorités ethniques, les minorités religieuses et les minorités linguistiques et qu'il leur donne le droit de pratiquer leur propre religion et d'employer leur propre langue, en commun avec les autres membres de leur groupe. L'article modifié se lirait comme suit : « Les personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses ou

⁸⁷ Jacques-Yvan MORIN et José WOEHLING, *Demain, le Québec : choix politiques et constitutionnels d'un pays en devenir*, Sillery, Éditions du Septentrion, 1994, p. 277.

⁸⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 24, p. 39.

⁸⁹ « Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue. »

⁹⁰ « Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ou des personnes d'origine autochtone, un enfant autochtone ou appartenant à une de ces minorités ne peut être privé du droit d'avoir sa propre vie culturelle, de professer et de pratiquer sa propre religion ou d'employer sa propre langue en commun avec les autres membres de son groupe. »

⁹¹ Comité des droits de l'homme, préc., note 17, par. 9.

linguistiques ont le droit d'avoir leur propre vie culturelle, de pratiquer leur propre religion ou d'employer leur propre langue, en commun avec les autres membres de leur groupe. »

Finalement, étant donné que le nouveau droit proposé est un droit de nature culturelle, tout comme le droit des minorités ethniques à leur vie culturelle garanti par l'article 43, il y aurait lieu de modifier le titre du chapitre dans lequel s'inscrivent ces droits. Par conséquent, la Commission recommande que le projet de loi soit amendé afin de prévoir que le chapitre IV de la Partie I de la Charte québécoise soit dorénavant intitulé « Droits économiques, sociaux et culturels ».

2 LE FRANÇAIS COMME LANGUE DU TRAVAIL

Le projet de loi n° 14 propose « des modifications pour favoriser le respect des droits reconnus [...] en matière de langue du travail »⁹² en modernisant les recours prévus par l'actuelle *Charte de la langue française*⁹³. L'article 19 du projet de loi prévoit effectivement le remplacement des articles 41 à 50. Deux éléments ont retenu l'attention de la Commission : l'ajout de critères d'évaluation des « besoins linguistiques réels »⁹⁴ associés à un poste et l'introduction d'un recours pour « conduite vexatoire », « discrimination » ou « harcèlement »⁹⁵.

2.1 Les critères d'évaluation des besoins linguistiques réels

Le projet de loi n° 14 reformule l'interdiction pour l'employeur d'exiger un niveau de connaissance spécifique d'une langue autre que le français que lorsque cela s'avère nécessaire :

« 47. Il est interdit à un employeur d'exiger d'une personne à son emploi la connaissance ou un niveau spécifique de connaissance d'une autre langue que le français à moins que l'accomplissement de la tâche ne le nécessite.

⁹² Préc., note 4, Notes explicatives.

⁹³ Préc., note 5.

⁹⁴ Article 46 de la *Charte de la langue française* tel que modifié par l'article 19 du projet de loi n° 14, préc., note 4.

⁹⁵ Article 48 de la *Charte de la langue française* tel que serait modifié par l'article 19 du projet de loi n° 14, *id.*

Cette interdiction s'applique également lors de l'embauche, d'une mutation et lors d'une promotion. »⁹⁶

De l'avis de la Commission, cette disposition du projet de loi vient adapter la notion d'« aptitudes ou qualités requises par un emploi » présente à l'article 20 de la *Charte des droits et libertés de la personne* au contexte précis de l'usage d'une autre langue que le français au travail. Les modifications prévues à la *Charte de la langue française* introduisent également les critères devant guider l'employeur dans son évaluation des compétences linguistiques nécessaires :

« 46. Un employeur doit, avant d'exiger pour un poste la connaissance ou un niveau spécifique de connaissance d'une autre langue que le français, évaluer de façon rigoureuse les besoins linguistiques réels associés au poste.

Il doit réévaluer ces besoins périodiquement. L'évaluation doit notamment tenir compte des compétences linguistiques déjà exigées des autres membres du personnel pour combler les besoins de l'entreprise. »⁹⁷

Ce libellé apparaît conforme à l'interprétation que fait la jurisprudence de la notion d'exigence professionnelle justifiée, notion parente à celle d'« aptitudes ou qualités requises par un emploi ». La Cour suprême a défini ainsi le concept :

« La première étape à franchir pour évaluer si l'employeur a réussi à établir une défense d'[exigence professionnelle justifiée] consiste à identifier l'objet général de la norme contestée et à décider s'il est rationnellement lié à l'exécution du travail en cause.

[...]

Une fois établie la légitimité de l'objet plus général visé par l'employeur, ce dernier doit franchir la deuxième étape qui consiste à démontrer qu'il a adopté la norme particulière en croyant sincèrement qu'elle était nécessaire à la réalisation de son objet, et sans qu'il ait eu l'intention de faire de preuve de discrimination envers le demandeur.

[...]

Le troisième et dernier obstacle que doit franchir l'employeur consiste à démontrer que la norme contestée est raisonnablement nécessaire pour qu'il puisse atteindre l'objet qu'elle vise, dont le lien rationnel avec l'exécution du travail a été démontré à ce stade.

⁹⁶ Article 47 de la *Charte de la langue française* tel que modifié par l'article 19 du projet de loi n° 14, *id.*

⁹⁷ Article 46 de la *Charte de la langue française* tel que modifié par l'article 19 du projet de loi n° 14, *id.*

L'employeur doit établir qu'il lui est impossible de composer avec le demandeur et les autres personnes lésées par la norme sans subir une contrainte excessive. »⁹⁸

Cette décision a été rendue en vertu des lois de la Colombie-Britannique. Depuis, l'article 20 de la Charte québécoise a été modifié, de sorte que seules les première et troisième étapes du test élaboré par la Cour suprême ont à être appliquées⁹⁹.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse est d'avis que les exigences en matière d'évaluation des besoins linguistiques réels sont conformes à la disposition de la Charte des droits concernant les aptitudes ou qualités requises par un emploi et la jurisprudence concernant les exigences professionnelles justifiées.

2.2 Le recours pour conduite vexatoire, discrimination ou harcèlement

Le projet de loi introduit un nouveau droit à la *Charte de la langue française* :

« 48. Toute personne a droit à un milieu de travail qui soit exempt de conduite vexatoire, de discrimination ou de harcèlement parce qu'elle ne maîtrise pas ou peu une langue autre que le français, parce qu'elle revendique la possibilité de s'exprimer en français ou parce qu'elle a exigé le respect d'un droit découlant des dispositions du présent chapitre.

L'employeur doit prendre les moyens raisonnables pour prévenir ce type de conduite et, lorsqu'une telle conduite est portée à sa connaissance, pour la faire cesser. »¹⁰⁰

En cas de violation de ce droit par l'employeur, la victime peut porter plainte à la Commission des normes du travail, sous réserve qu'elle ne soit régie par une convention collective :

« 50. Toute personne qui se croit victime d'une violation par son employeur de l'article 47, 48 ou 49 peut adresser une plainte à la Commission des normes du travail conformément à l'article 123 de la Loi sur les normes du travail (chapitre N-1.1), à moins qu'elle ne soit régie par une convention ou une entente collective comprenant une procédure d'arbitrage. »¹⁰¹

À l'instar de la *Charte des droits et libertés de la personne*, l'article 48 de la *Charte de la langue française* telle que modifiée par le projet de loi n° 14 interdit, entre autres, la discrimination et le

⁹⁸ Colombie-Britannique (*Public Service Employee Relations Commission*) c. *BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3, par. 57, 60 et 62.

⁹⁹ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Sortini)* c. *De Luxe produits de papier inc.*, [2003] J.T.D.P.Q. no 2.

¹⁰⁰ Article 48 de la *Charte de la langue française* tel que modifié par l'article 19 du projet de loi n° 14, *id.*

¹⁰¹ Article 50 de la *Charte de la langue française* tel que modifié par l'article 19 du projet de loi n° 14, *id.*

harcèlement sur la base de la langue. En effet, le droit à l'égalité, et son corollaire, l'interdiction de discrimination sont prévus par l'article 10 de la Charte des droits :

« 10. Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

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

La langue fait partie des motifs de discrimination prohibés par la Charte des droits comme nous l'avons déjà mentionné. L'interdiction ne vise pas que la langue maternelle, mais également la langue d'usage¹⁰².

Alors que la Charte des droits interdit la discrimination sur la base de la langue maternelle ou d'usage quelle qu'elle soit, sous réserve d'une exigence professionnelle justifiée, la modification projetée à la *Charte de la langue française* vise la protection de l'utilisation du français uniquement.

La Charte des droits interdit également le harcèlement discriminatoire, en l'occurrence celui qui porte sur un des motifs énumérés à l'article 10 :

« 10.1. Nul ne doit harceler une personne en raison de l'un des motifs visés dans l'article 10. »¹⁰³

La Commission a défini de la façon suivante de la notion de harcèlement :

« Il s'agit d'une conduite se manifestant, entre autres, par des paroles ou des gestes répétés, à caractère vexatoire ou méprisant, à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes en raison de l'un des motifs énumérés à l'article 10 de la Charte. »¹⁰⁴

¹⁰² Voir note 14 et texte y afférent.

¹⁰³ Charte, préc., note 1, art. 10.1.

¹⁰⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Orientation de la Commission des droits de la personne du Québec face au harcèlement en milieu de travail*, Haïlou Wolde-Giorghis, (Cat. 2.120-16.1.1), 1987, p. 3; voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Étude sur la dimension psychologique dans les plaintes de harcèlement au travail : Rapport de recherche sur les plaintes résolues par la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, Lucie-France Dagenais (avec la collaboration de France Boily), (Cat. 2.120-16.2), 2000, p. 5.

Soulignons que ces interdictions de discrimination ne se limitent pas au milieu de travail.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a présenté une étude à la Commission de l'économie et du travail le 5 décembre 2002, à l'occasion de l'étude du Projet de loi n° 143, *Loi modifiant les normes du travail et d'autres dispositions législatives*¹⁰⁵. L'étude de plus de 120 dossiers de plaintes de harcèlement discriminatoire résolus par la Commission entre 1995 et 1998 identifiait les manifestations et les répercussions du harcèlement psychologique au travail ainsi que le lien étroit entre le harcèlement discriminatoire et le harcèlement psychologique.

Le milieu de travail fait également l'objet de protections spécifiques dans la Charte des droits. En outre, l'article 16 prévoit :

« 16. Nul ne peut exercer de discrimination dans l'embauche, l'apprentissage, la durée de la période de probation, la formation professionnelle, la promotion, la mutation, le déplacement, la mise à pied, la suspension, le renvoi ou les conditions de travail d'une personne ainsi que dans l'établissement de catégories ou de classifications d'emploi. »¹⁰⁶

Par ailleurs, le libellé de la nouvelle disposition de la *Charte de la langue française* s'apparente également à l'interdiction de harcèlement psychologique prévue à la *Loi sur les normes du travail* :

« 81.19. Tout salarié a droit à un milieu de travail exempt de harcèlement psychologique.

L'employeur doit prendre les moyens raisonnables pour prévenir le harcèlement psychologique et, lorsqu'une telle conduite est portée à sa connaissance, pour la faire cesser. »¹⁰⁷

On retrouve la notion de « conduite vexatoire » dans la définition que donne la *Loi sur les normes du travail* de « harcèlement psychologique » :

« 81.18. Pour l'application de la présente loi, on entend par "harcèlement psychologique" une conduite vexatoire se manifestant soit par des comportements, des paroles, des actes ou des gestes répétés, qui sont hostiles ou non désirés, laquelle porte atteinte à la dignité ou à l'intégrité psychologique ou physique du salarié et qui entraîne, pour celui-ci, un milieu de travail néfaste.

¹⁰⁵ Sanctionné le 19 décembre 2002, 2^e sess., 36^e légis. (Qc).

¹⁰⁶ Charte, préc., note 1, art. 16.

¹⁰⁷ L.R.Q., c. N-1.1, art. 81.19.

Une seule conduite grave peut aussi constituer du harcèlement psychologique si elle porte une telle atteinte et produit un effet nocif continu pour le salarié. »¹⁰⁸

En soi, il n'est pas problématique que différentes lois prévoient des droits s'appliquant à la même matière :

« D'après une jurisprudence constante, on ne peut conclure au conflit entre deux lois simplement parce que l'une et l'autre occupent le même champ, traitent de la même matière, s'appliquent au même objet; il est en effet possible que les deux traitements soient entièrement conciliables. »¹⁰⁹

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse convient qu'il est nécessaire de garantir un milieu de travail exempt « de conduite vexatoire, de discrimination ou de harcèlement ». Elle s'interroge cependant sur la pertinence, étant donné les effets potentiels, d'ajouter un autre recours en matière de harcèlement en milieu de travail à la panoplie qui existe déjà. En effet, plusieurs organismes ont des compétences, soit exclusives, soit explicites, ou encore générales quant au harcèlement en milieu de travail :

« Il a été déterminé que la [Commission des relations du travail] possède une compétence *exclusive* en matière de harcèlement psychologique et qu'elle peut rendre toute ordonnance nécessaire pour la victime. Quant au [Tribunal des droits de la personne], il possède une compétence *explicite* en matière de harcèlement discriminatoire et peut rendre toute ordonnance nécessaire au règlement du litige, particulièrement la cessation de l'atteinte. De plus, les tribunaux de droit commun ont une compétence *générale* en ce qui concerne les dossiers de harcèlement psychologique au travail. Parallèlement, lorsqu'on est en présence d'une "lésion professionnelle", la [Commission de la santé et de la sécurité du travail] et la [Commission des lésions professionnelles] disposent d'une compétence *exclusive*. Toutefois, ces instances ne sont en mesure d'accorder que des indemnités, et non faire cesser la conduite vexatoire. Enfin, les arbitres de griefs ont une compétence *exclusive* pour tout ce qui concerne l'application et l'interprétation d'une convention collective. » [En italiques dans l'original.]¹¹⁰

Notons que les tribunaux de droit commun ont également une compétence générale en matière de discrimination et de harcèlement discriminatoire en vertu de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

¹⁰⁸ *Id.*, art. 81.18.

¹⁰⁹ P.-A. CÔTÉ, préc., note 43, p. 407.

¹¹⁰ Julie BOURGAULT, *Le harcèlement psychologique au travail : Les nouvelles dispositions de la Loi sur les normes du travail et leur intégration au régime préexistant*, Montréal, Wilson & Lafleur, 2006, p. 161.

Si elle favorise l'accès à la justice des victimes, la multiplication des recours est également susceptible d'entraîner des effets pervers :

« Ces difficultés liées à la dualité des recours et à l'exclusivité du régime de la [Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles] entraînent un autre effet pervers. En effet, un important contentieux s'est développé portant sur des questions préliminaires, telles que l'application du principe de la chose jugée, la litispendance ou encore la suspension des procédures. Ces litiges procéduraux ne sont pas sans impact sur le droit des victimes à une réparation efficace. »¹¹¹

Les auteures Laflamme et Nadeau traitent en l'occurrence de l'arrimage des régimes prévus à la *Loi sur les normes du travail*¹¹² et la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*¹¹³. Or des questions similaires peuvent se poser quant à l'arrimage du régime prévu par la Charte des droits avec les deux précédents¹¹⁴.

Soulignons par ailleurs que pour les années 2007 à 2012, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a traité 11 dossiers de discrimination sur la base de la langue française en milieu de travail et un dossier de harcèlement discriminatoire sur la base de la langue française en milieu de travail.

Dans ces circonstances, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse se demande si la création du nouveau recours ne risque pas d'engendrer des embûches procédurales supplémentaires pour les victimes de harcèlement ou de discrimination en milieu de travail.

3 LA LOI SUR L'IMMIGRATION AU QUÉBEC ET LA LOI SUR LE MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES

Le projet de loi n° 14 introduit des modifications à la LIQ¹¹⁵ et à la *Loi sur le Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles*¹¹⁶ concernant la valorisation du français. Ces

¹¹¹ Anne-Marie LAFLAMME et Jennifer NADEAU, « Le harcèlement psychologique au travail : une atteinte à la santé ou à la dignité de la personne? », dans XIX^e CONFÉRENCE DES JURISTES DE L'ÉTAT, *Le juriste de l'État, au cœur du droit public en mouvement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2011, 437, à la page 473.

¹¹² Préc., note 107.

¹¹³ L.R.Q., c. A-3.001.

¹¹⁴ Voir, entre autres, J. BOURGAULT, préc., note 110.

¹¹⁵ Préc., note 67.

modifications visent plus spécifiquement la francisation, l'intégration économique, sociale et culturelle des personnes immigrantes, « responsabilités partagées » entre ces dernières et la société d'accueil, ainsi que la promotion des valeurs communes de la société québécoise auprès des immigrants¹¹⁷. La Commission a examiné les dispositions proposées à l'aune des travaux qu'elle a menés au cours des dernières années. Elle expose donc, dans la section suivante, le contexte dans lequel s'inscrivent ses réflexions avant d'examiner certaines dispositions du projet de loi.

3.1 Le contexte

Le processus d'intégration de l'immigrant à la société québécoise passe par la maîtrise de la langue française, la compréhension et l'assimilation des codes culturels de la majorité sociale ainsi que l'adhésion aux valeurs communes¹¹⁸. La Commission reconnaît l'importance de faire de la maîtrise du français un objectif majeur de l'intégration à la société québécoise des nouveaux arrivants et de renforcer ce facteur dans la sélection des ressortissants étrangers, notamment ceux de la catégorie économique.

La Commission accueille donc favorablement l'intention du gouvernement de renforcer les mesures de francisation à l'endroit des immigrants. Elles s'ajoutent aux autres mesures déjà en place en matière d'intégration linguistique des nouveaux arrivants telles que le programme d'accueil et de soutien à l'apprentissage du français à l'endroit des élèves allophones, les cours de francisation pour adultes organisés par le MICC ainsi que le service de francisation en ligne¹¹⁹ réservé aux ressortissants étrangers détenteurs du certificat de sélection du Québec.

Rappelons par ailleurs que le nombre des immigrants admis sur le sol québécois connaissant le français n'a cessé d'augmenter depuis que l'*Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains*¹²⁰ a octroyé à la province la sélection de la plus grande

¹¹⁶ L.R.Q., c. M-16.1 (ci-après « LMICC »).

¹¹⁷ Article 1.1 de la LIQ tel qu'introduit par l'article 65 du projet de loi n° 14, préc., note 4. Voir 3^e alinéa du nouvel article.

¹¹⁸ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, préc., note 75, p. 51.

¹¹⁹ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES. [En ligne]. <http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/fr/langue-francaise/apprendre-ligne/index.html>

¹²⁰ (Accord Gagnon-Tremblay-McDougall), 5 février 1991.

partie de ses immigrants. Ainsi, alors qu'en moyenne 34,8 % des immigrants admis au Québec entre 1993 et 1997 déclaraient connaître le français, cette proportion a constamment progressé. En 2011, 63,4 % des immigrants permanents admis déclarent le maîtriser et cette proportion atteint même 76,7 %¹²¹ chez les travailleurs qualifiés.

Les résultats de l'action québécoise en matière d'intégration économique des immigrants demeurent nettement plus mitigés. La Commission est d'avis que les obstacles à l'intégration économique des immigrants racisés¹²², récents ou plus anciens, relèvent plus de la persistance d'une discrimination que de facteurs et critères de sélection - dont la connaissance du français - exigés d'eux en vue d'obtenir un certificat de sélection du Québec dans le cadre de la sous-catégorie « travailleurs qualifiés ». Les motifs de la discrimination dont ils font le plus souvent l'objet sont l'origine ethnique ou nationale, la race et la couleur¹²³.

Notons à cet égard qu'en 2011, les immigrants de la catégorie économique représentent 69,8 % de l'immigration totale au Québec et la majorité d'entre eux (56,3 %) est fortement scolarisée (14 années et plus de scolarité)¹²⁴. Pourtant, ces nouveaux arrivants ou immigrants très récents, malgré leur éventuelle maîtrise du français, se heurtent à un taux de chômage¹²⁵ plus élevé, soit 19,5 % en 2011, contre 12,4 % pour la population immigrante totale (peu importe la durée du séjour au Québec) et 7,8 % pour l'ensemble de la population du Québec¹²⁶. Ce sont les personnes provenant du continent africain qui, au Québec, souffrent le plus du chômage (15,3 %), suivies de celles originaires d'Amérique latine (14,3 %) et de celles dont le continent de provenance est l'Asie (12,4 %)¹²⁷.

¹²¹ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, *Fiche de synthèse sur l'immigration et la diversité ethnoculturelle au Québec*, 2012, p. 1.

¹²² Sur l'utilisation du terme « racisés », voir 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, (Cat. 2.500.123), 2005, p. 7.

¹²³ Ce sont des motifs de discrimination prohibés par la Charte, préc., note 1, art. 10.

¹²⁴ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, préc., note 121, p. 1.

¹²⁵ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, *Les immigrants et le marché du travail québécois en 2011, Les données de l'Enquête sur la population active (EPA)*, octobre 2012, p. 4.

¹²⁶ *Id.*, p. 11.

¹²⁷ *Id.*, p. 17.

La Commission estime que dans un contexte où l'intégration économique des immigrants fait défaut, le gouvernement doit s'engager fermement pour résorber le taux de chômage qu'affichent les personnes immigrantes, notamment celles appartenant aux minorités racisées. La variable discriminatoire émerge de plus en plus dans l'analyse des facteurs agissant sur l'intégration au marché du travail des membres de ces groupes vulnérables. Plusieurs travaux réalisés par la Commission se penchent sur la nécessité de lutter contre la discrimination dans tous les domaines de la vie à l'endroit de personnes faisant partie de groupes racisés.

Il importe de rappeler que la sélection des immigrants de la sous-catégorie « travailleurs qualifiés », qui constituent la grande majorité de l'immigration économique, se fait principalement sur la base de quatre critères : la formation (niveau de scolarité et domaine de formation), l'âge, la durée de l'expérience professionnelle et les connaissances linguistiques en français et anglais¹²⁸. Or, les immigrants racisés de la sous-catégorie des travailleurs qualifiés, souvent très diplômés, qui s'attendent à leur arrivée au Québec à une certaine reconnaissance de leurs acquis et compétences, se butent à de nombreux obstacles pour intégrer le marché du travail. Un des exemples de non reconnaissance des acquis les plus criants au Québec concerne les médecins immigrants diplômés hors du Canada ou des États-Unis (ci-après « DHCEU »).

À cet égard, la Commission a entrepris en 2007 une enquête de sa propre initiative afin d'examiner les effets discriminatoires des procédures spécifiques au processus d'admission à la formation postdoctorale en médecine des candidats DHCEU dont la validation permet d'obtenir le permis d'exercice. En 2007, 174 candidatures de médecins DHCEU à la formation postdoctorale avaient été rejetées, alors que tous étaient pourtant détenteurs de l'équivalence de leur diplôme octroyée auparavant par le Collège des médecins du Québec. Pour cette même année, 85 postes sont demeurés vacants dans les quatre universités¹²⁹ de l'enquête dont 62 en médecine de famille. De plus, « [...] tous les médecins possédant un diplôme décerné par une faculté de médecine du Québec, sauf exception, ont reçu à une étape ou l'autre du processus

¹²⁸ *Règlement sur la pondération applicable à la sélection des ressortissants étrangers*, A.M. 2009-011, 2009 G.O. II, 5049, art. 1.

¹²⁹ Université de Montréal, Université Laval, Université de Sherbrooke et Université McGill.

une offre d'admission, alors que pour l'ensemble des universités, environ le tiers des médecins DHCEU ayant obtenu une équivalence du Collège des médecins ont été admis. »¹³⁰

Ces résultats, qui montrent la sous-représentation des médecins DHCEU dans l'accès à la résidence en médecine, sont étonnants d'autant que le Québec est la province canadienne qui peine le plus à remédier aux besoins de sa population en matière de suivi par un médecin de famille¹³¹. En définitive, les médecins DHCEU possèdent un diplôme, voire même pour certains d'entre eux, une longue expérience professionnelle qui ne leur servent presque plus sur le marché du travail. La connaissance du français n'est pas ici le critère d'exclusion.

Par ailleurs, biais, stéréotypes et préjugés à caractère discriminatoire persistent à l'endroit des minorités racisées aux différents niveaux du système d'emploi (dotation, formation, promotion, etc.). Leur sous-représentation demeure problématique dans la fonction publique québécoise¹³² ainsi que dans les organismes publics¹³³ soumis à la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*¹³⁴. Quant aux entreprises du secteur privé, les résultats de sondages et d'enquêtes¹³⁵ montrent que les employeurs usent de pratiques décisionnelles à caractère discriminatoire à l'issue du processus de sélection.

¹³⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, Résolution COM-559-5.1.1, 10 septembre 2010, p. 5.

¹³¹ En 2007, environ 26 % des Québécois de 12 ans et plus ont déclaré ne pas en avoir un selon l'*Enquête sur la santé dans les collectivités canadiennes*. Issouf TRAORÉ et Linda CAZALE, « Qui n'a pas un médecin de famille au Québec? », dans *Portraits et trajectoires*, Institut de la statistique du Québec, 2008, p. 1, [En ligne]. http://www.stat.gouv.qc.ca/publications/sante/pdf2008/portrait_oct08.pdf

¹³² La fonction publique peine à atteindre au sein de ses effectifs, un taux de représentation conséquent des personnes faisant partie des minorités racisées : en 2006, ce taux s'élève à 2,6 % (pour une population active de minorités racisées représentant 8 % de la population active totale du Québec) et passe à 7,1 % en 2011. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *L'effectif de la fonction publique 2010-2011*, 2012, p. 41, http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/effectif_fonction_publicue/PortraitEffectif2009_2010.pdf

¹³³ La représentation des membres des minorités racisées dans ces organismes s'élevait globalement en 2007 à 2,4 % des effectifs totaux de l'ensemble des réseaux d'activité (éducation, santé et services sociaux, sociétés d'État, Sécurité du Québec, etc.). COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'accès à l'égalité en emploi, Rapport triennal 2004-2007, La Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, 2009, p. 41.

¹³⁴ L.R.Q., c. A-2.01.

¹³⁵ Voir : Gilles PORTENSEIGNE, *Focus sur les minorités visibles: étude sur les motifs et attitudes des employeurs freinant l'embauche et l'intégration des minorités visibles au sein des entreprises québécoises*, Montréal, Accueil Liaison Pour Arrivants (ALPA)/Québec Multi-Plus (QMP)/Emploi-Québec, 2002, [En ligne]. <http://www.geocities.com/kreativkaos/CVnetFR.htm> et CONSEIL DU PATRONAT DU QUÉBEC, *Étude auprès de dirigeants d'entreprises sur les facteurs déterminant de la prospérité*, 2010, pp. 27-29, [En ligne]. <http://www.cpq.qc.ca/assets/files/sondages/2011/sondage0111.pdf>

À cet égard, les résultats d'une enquête par *testing*¹³⁶ de la Commission sur la discrimination à l'embauche subie par les minorités racisées à Montréal¹³⁷ révèlent les obstacles que rencontrent les membres de groupes racisés. À qualifications et profils égaux, y compris quant à la maîtrise du français, le candidat majoritaire a au moins 60 % plus de chances d'être invité à un entretien d'embauche que le candidat minoritaire (noir, latino-américain ou arabe). Les effets discriminatoires des pratiques de sélection et d'embauche dans le milieu du travail sont d'autant plus flagrants qu'ils touchent même les membres de groupes racisés natifs ou d'immigration ancienne ayant obtenu leurs diplômes au Canada. Dans ces circonstances, ces préférences proprement discriminatoires des employeurs ne reposent pas sur des facteurs sociologiques quantifiables comme le niveau de scolarité, l'expérience professionnelle ou la maîtrise de la langue du travail, mais sur des préjugés et stéréotypes souvent difficiles à mesurer. La Commission conclut son étude en soulignant la nécessité d'adopter plus clairement une politique gouvernementale globale de lutte contre le racisme et la discrimination en emploi.

Ainsi, bien que la Commission reconnaisse l'importance de faire de la maîtrise du français un objectif majeur dans l'intégration des nouveaux arrivants et de renforcer ce facteur dans la sélection des ressortissants étrangers, cet enjeu ne constitue pas un facteur explicatif exclusif de leur sous-performance sur le marché du travail québécois.

3.2 Les modifications à la LIQ et à la LMICC

La Commission accueille favorablement les dispositions du projet de loi n° 14 modifiant la LIQ et la LMICC, notamment celles qui prévoient et renforcent les orientations, les politiques et les programmes gouvernementaux d'accueil et d'intégration des nouveaux immigrants, que ce soit pour améliorer leur insertion professionnelle ou pour favoriser leur apprentissage et perfectionnement linguistique. Cependant, elle émet des réserves sur des dispositions du présent projet de loi portant sur la sélection des immigrants et sur les orientations et politiques gouvernementales en vue de leur intégration économique.

¹³⁶ La Commission avait réalisé une première enquête par *testing* dans le milieu du logement en 1988. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC, *Minorités visibles et ethniques. Bilan de recherche sur la situation des minorités visibles et ethniques dans le logement et pistes d'intervention*, Muriel Garon, (Cat. 2.122.4), 1988.

¹³⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mesurer la discrimination à l'embauche subie par les minorités racisées : résultats d'un « testing » mené dans le grand Montréal*, Paul Eid, (Cat. 2.120-1.31), 2012.

3.2.1 Le principe des volumes quantifiés par bassin géographique

La Commission a exprimé à maintes reprises ses préoccupations quant à la sélection des résidents permanents du Québec sur la base d'un critère qu'elle juge discriminatoire, celui du volume par bassin géographique. En 2004 déjà, dans son mémoire sur le Projet de loi modifiant la *Loi sur l'immigration au Québec* présenté devant la Commission de la culture de l'Assemblée nationale, elle émettait de sérieuses réserves sur la fixation d'objectifs par bassin géographique pour la sélection des ressortissants étrangers. Cette dernière, basée sur des critères liés à la nationalité ou à l'appartenance ethnique, peut entraîner des abus pouvant aller à l'encontre des articles 10 et 12 de la Charte des droits¹³⁸.

La Commission réitérait à deux occasions ses préoccupations au regard de ce critère pouvant générer des effets discriminatoires : en 2007, dans son mémoire sur le document de consultation *La planification de l'immigration sur la période 2008-2010*¹³⁹ et en 2011, dans un autre mémoire sur le document de consultation *La planification de l'immigration sur la période 2012-2015*¹⁴⁰.

Dans le texte actuel de la LIQ, la sélection des immigrants sur la base de volumes par bassin géographique est mentionnée à l'article 3.0.1.

« Le ministre, en tenant compte de la politique gouvernementale relative aux immigrants et aux ressortissants étrangers et de ses orientations en matière d'immigration, établit un plan annuel d'immigration.

Ce plan a pour objet de préciser les volumes d'immigration projetés pour favoriser l'enrichissement du patrimoine socioculturel du Québec dans le cadre des objectifs poursuivis en matière de sélection des ressortissants étrangers.

Le plan indique le nombre maximum ou estimé de ressortissants étrangers pouvant s'établir au Québec ou de certificats de sélection pouvant être délivrés et la répartition de ce nombre par catégorie ou à l'intérieur d'une même catégorie; ce nombre peut aussi être établi par bassin géographique. Le plan est établi en tenant compte, notamment, de

¹³⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la culture de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 53, Loi modifiant la Loi sur l'immigration au Québec*, (Cat. 2.412.99.1), 2004.

¹³⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2007), préc., note 78, pp. 11-12.

¹⁴⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le document de consultation « La planification de l'immigration au Québec pour la période 2010-2012 »*, (Cat. 2.120-7.28), 2011, pp. 2-6.

la demande globale de certificats de sélection prévue, des prévisions des niveaux d'admission et de sélection et de la capacité d'accueil et d'intégration du Québec.

Un bassin géographique peut comprendre un pays, un groupe de pays, un continent ou une partie de continent.

Le plan est déposé à l'Assemblée nationale au plus tard le 1^{er} novembre ou, si l'Assemblée ne siège pas à cette date, au plus tard le quinzième jour suivant la reprise de ses travaux. »¹⁴¹ [Nos soulignés.]

La Commission se réjouit du remplacement de l'article 3.0.1 de la LIQ par le suivant, duquel disparaît la notion de bassin géographique :

« Le ministre, en tenant compte des orientations pluriannuelles, établit un plan annuel d'immigration. »¹⁴²

Cependant, l'article 3.5 de la LIQ n'est ni modifié, ni abrogé.

« Le ministre peut, avec l'approbation du gouvernement, suspendre la réception des demandes de certificats de sélection pour la période qu'il fixe s'il est d'avis, notamment, que le nombre de demandes pour l'ensemble des pays ou pour un bassin géographique ou pour une catégorie de ressortissants étrangers ou à l'intérieur d'une catégorie sera, de façon importante, supérieur à l'estimation prévue au plan annuel d'immigration, que le nombre de demandes provenant d'un bassin géographique ne permet pas le traitement équitable des demandes provenant des autres bassins ou que le nombre de demandes dans une catégorie ou à l'intérieur d'une catégorie sera au détriment des autres demandes compte tenu de la capacité d'accueil et d'intégration du Québec. [...] »¹⁴³ [Nos soulignés.]

Or, le maintien de cet article en l'état et le remplacement de l'article 3.0.1 par le présent projet de loi nous paraissent problématiques.

D'une part le pouvoir du ministre de suspendre des demandes de certificats de sélection, notamment sous prétexte que le nombre de demandes provenant d'un bassin géographique ne permet pas un traitement équitable des demandes provenant des autres bassins, est maintenu, perpétuant ainsi le risque de violation des droits protégés par les articles 10 et 12 de la Charte des droits.

¹⁴¹ LIQ, préc., note 67.

¹⁴² Projet de loi n° 14, préc., note 4, art. 68.

¹⁴³ LIQ, préc., note 67.

La Commission constate d'ailleurs que, tel qu'annoncé dans le document de planification de l'immigration pour la période 2012-2015¹⁴⁴, un rééquilibrage progressif de la proportion des grands bassins géographiques de provenance des immigrants sera réalisé de manière à limiter à 30 % cette proportion par bassin d'ici 2015. Or, ce rééquilibrage des volumes par bassin a bel et bien débuté. Tout d'abord, le Québec a accueilli en 2011 un nombre d'immigrants (51 737) inférieur à celui de 2010 (53 985). Ensuite, on peut constater une diminution du nombre d'immigrants admis en 2011 provenant du continent africain au profit de deux autres grands bassins de provenance, l'Asie et l'Amérique¹⁴⁵.

D'autre part, la définition du « bassin géographique » disparaît de la LIQ, puisqu'aucun autre article que le 3.0.1 du texte actuel n'explique cette notion. Sont également supprimées deux autres explicitations qui sous-tendent l'élaboration du plan annuel d'immigration, soit la détermination du nombre maximum de ressortissants étrangers sélectionnés ainsi que la possibilité de les sélectionner sur le principe de volumes quantifiés par bassin. La suppression de ces explicitations de la loi ne fait que jeter un flou sur l'article 3.5. En outre, la Commission craint que cette modification n'augmente le risque d'utilisation abusive et éventuellement discriminatoire de la notion de bassin géographique.

Par ailleurs, la Commission s'interroge sur la notion d'« orientations pluriannuelles » qu'introduit la modification de l'article 3.0.1 de la LIQ. S'agit-il des mêmes « orientations » mentionnées dans la modification proposée à l'article 3.0.0.1 de la LIQ¹⁴⁶, ou encore de celles dont traite la modification à l'article 3 de la LMICC¹⁴⁷? De même, que signifie la disparition de la référence à la politique gouvernementale relative aux immigrants et aux ressortissants étrangers par les modifications aux articles 3.0.0.1 et 3.0.1 de la LIQ?

¹⁴⁴ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, *La planification de l'immigration au Québec pour la période 2012-2015*, 2011, p. 30.

¹⁴⁵ Alors que la population des immigrants permanents provenant d'Afrique s'élevait à 36,8 % (dont le Maghreb 20,7 %) en 2010, elle diminuait en 2011 pour atteindre 33 % (dont le Maghreb 17,9 %). La diminution du volume d'immigrants provenant d'Afrique en 2011 s'est faite au profit de deux autres bassins : les continents asiatique et américain desquels provenaient en 2010, respectivement 25,4 % et 21,1 % d'immigrants permanents contre respectivement 28,1 % et 23,4 % en 2011.

¹⁴⁶ Préc., note 67 : « Le ministre, en tenant compte de la politique gouvernementale relative aux immigrants et aux ressortissants étrangers, établit des orientations en matière d'immigration et les dépose à l'Assemblée nationale pour étude par la commission compétente de l'Assemblée. Celle-ci peut, à cette fin, entendre toute personne ou tout organisme. »

¹⁴⁷ Projet de loi n° 14, préc., note 4, art. 72.

Actuellement, les grandes « orientations pluriannuelles » sont annoncées dans la planification projetée sur quatre années dont la plus récente a été élaborée pour la période 2012-2015.

La Commission réitère sa recommandation selon laquelle il est important que soit spécifié dans la loi, le cadre précis qui baliserait la capacité du gouvernement de fixer des volumes d'immigration selon le critère du bassin géographique¹⁴⁸.

3.2.2 La lutte contre la discrimination et le racisme en emploi

La Commission approuve l'introduction de la notion d'« intégration économique » par la modification proposée à l'article 3 de la LMICC qui permet de mieux circonscrire l'intégration des immigrants au volet économique.

« Le ministre élabore et propose au gouvernement des orientations et des politiques sur l'immigration, la francisation, l'intégration économique, sociale et culturelle des immigrants ainsi que sur les relations interculturelles. »¹⁴⁹

Ainsi, les orientations et les politiques gouvernementales élaborées par le ministre ne concerneraient plus l'intégration des immigrants de manière générale, mais plus particulièrement leur intégration économique, sociale et culturelle.

Par ailleurs, la responsabilité d'élaborer des politiques gouvernementales concernant les immigrants confiée au ministre pourrait lui permettre de proposer une véritable politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination. La Commission recommande depuis plusieurs années l'adoption d'une telle politique qui cible explicitement, aussi bien dans son intitulé que dans ses objectifs, la problématique du racisme et de la discrimination¹⁵⁰.

De plus, cette politique devrait comporter des mesures énergiques et concrètes pour contrer la discrimination en emploi, tant à l'égard des personnes immigrantes que de celles appartenant aux minorités racisées. Tel qu'énoncé dans son *Rapport de consultation sur le profilage racial*, la Commission considère que l'une des mesures auxquelles une politique de lutte contre le

¹⁴⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 140, p. 18.

¹⁴⁹ *Id.*

¹⁵⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le document de consultation « Vers une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination »*, (Cat. 2.120-1.28), 2006, p. 40.

racisme et la discrimination doit s'attaquer en priorité est celle de la sous-représentation des minorités « visibles » ou racisées dans l'administration publique¹⁵¹ ainsi que dans certains organismes soumis à la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*¹⁵². Comme souligné dans la conclusion de son enquête sur la discrimination à l'embauche à l'égard des minorités racisées, la Commission estime que cette mesure devrait également s'étendre aux entreprises du secteur privé de l'emploi¹⁵³ qui n'est pas soumis, sauf exception¹⁵⁴, à l'obligation d'implanter des programmes d'accès à l'égalité en emploi.

La Commission invite ainsi le gouvernement à considérer cette responsabilité complémentaire à celles citées dans la modification de l'article 3 de la LMICC, qui s'élargirait à toutes les personnes appartenant aux minorités racisées victimes de racisme et de discrimination, notamment dans le secteur de l'emploi.

En conclusion, la Commission considère que ni la mise en place de quotas par région géographique ou par pays dans la sélection des immigrants, ni l'élaboration de politiques gouvernementales d'intégration et de francisation qui font l'économie de mesures concrètes et énergiques de lutte contre le racisme et la discrimination en emploi, ne résoudront la problématique persistante de la sous-performance économique des immigrants appartenant aux minorités racisées et de la discrimination systémique qu'ils subissent en emploi.

CONCLUSION

Le projet de loi n° 14 propose des modifications importantes à la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. Celles-ci visent à modifier son préambule et à y inscrire de nouveaux droits.

La Commission s'interroge sur les incidences juridiques des modifications apportées au préambule de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Elle estime que d'autres voies

¹⁵¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 86, p. 17.

¹⁵² Préc., note 134.

¹⁵³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 137, p. 46.

¹⁵⁴ Les entreprises soumises à l'obligation contractuelle ont également l'obligation d'appliquer ces programmes d'accès à l'égalité.

permettent de renforcer le statut de la langue française au Québec. Enfin elle considère que l'affirmation du statut officiel de la langue française a sa place dans le préambule de la *Charte de la langue française* plutôt que dans celui de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Le projet de loi n° 14 propose d'insérer trois nouveaux droits dans la *Charte des droits et libertés de la personne* : le droit de vivre et travailler en français au Québec, le droit pour toute personne qui s'établit au Québec d'apprendre le français et de bénéficier de mesures d'accueil et d'intégration à la vie québécoise et le droit de recevoir l'instruction publique gratuite en français.

La Commission considère que le droit de vivre et travailler au Québec en français est un droit qui a sa place dans une loi telle que la *Charte de la langue française*. Mais il ne constitue pas un droit de la personne, que ce soit au sens du chapitre premier de la *Charte des droits et libertés de la personne* ou d'un autre de ses chapitres. En revanche, la Commission accueille favorablement l'inscription dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du droit des nouveaux arrivants d'apprendre le français et de bénéficier de mesures d'accueil et d'intégration à la vie québécoise. Elle recommande par conséquent que l'article 57 du projet de loi soit amendé afin de retirer de la disposition l'énoncé du droit de vivre et travailler en français au Québec et d'inscrire au chapitre IV de la *Charte des droits et libertés de la personne* le droit pour toute personne qui s'établit au Québec d'apprendre le français et de bénéficier de mesures d'accueil et d'intégration à la vie québécoise.

En ce qui concerne le droit de recevoir l'instruction publique gratuite en français, la Commission estime que si une telle disposition peut appuyer l'accès à des services de francisation, elle n'est cependant pas indispensable dans la mesure où un tel droit résulte déjà de la conjonction de l'article 40, qui reconnaît le droit à l'instruction publique gratuite, et de l'article 10 qui interdit la discrimination fondée sur la langue.

La Commission engage le gouvernement à prendre en considération la recommandation qu'elle a formulée dans son bilan des 25 ans de la *Charte des droits et libertés de la personne* visant à renforcer la portée juridique de l'ensemble des droits économiques et sociaux.

Elle recommande également que le projet de loi soit amendé afin de modifier l'article 43 de la Charte des droits pour qu'il protège, outre les minorités ethniques, les minorités religieuses et

les minorités linguistiques et leur donne le droit de pratiquer leur propre religion et d'employer leur propre langue, en commun avec les autres membres de leur groupe, conformément à l'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et à l'article 30 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

Finalement, étant donné que le nouveau droit que le projet de loi propose d'introduire pour toute personne qui s'établit au Québec, ainsi que le droit des minorités à leur vie culturelle garanti par l'article 43 sont des droits de nature culturelle, la Commission recommande que le projet de loi soit amendé et que le chapitre IV de la Partie I de la Charte québécoise soit intitulé « Droits économiques, sociaux et culturels ».

La Commission constate avec satisfaction que l'article 77 du projet de loi propose une modification à la *Loi sur les services de garde éducatifs à l'enfance* visant à permettre de concilier les buts poursuivis par le programme éducatif avec les réalités du milieu autochtone.

En ce qui a trait aux modifications apportées à la *Charte de la langue française* en matière de langue du travail, la Commission questionne l'opportunité de créer un nouveau recours à la Commission des normes du travail lorsqu'une personne en milieu de travail subit une conduite vexatoire, de la discrimination ou du harcèlement parce qu'elle ne maîtrise pas ou peu une langue autre que le français, parce qu'elle revendique la possibilité de s'exprimer en français ou exige le respect de certains droits reconnus par la *Charte de la langue française*. Ce nouveau recours risque d'engendrer des embûches procédurales supplémentaires pour les victimes de harcèlement ou de discrimination en milieu de travail.

En dernier lieu, la Commission accueille favorablement les dispositions du projet de loi n°14 concernant la *Loi sur l'immigration au Québec* et la *Loi sur le Ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles*, notamment celles qui prévoient et renforcent les orientations, les politiques et les programmes gouvernementaux d'accueil et d'intégration des nouveaux immigrants, que ce soit pour améliorer leur insertion professionnelle ou pour favoriser leur apprentissage et perfectionnement linguistique. À cet égard, elle réitère sa recommandation 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. Par ailleurs, elle émet des réserves sur des dispositions du projet de loi

portant sur la sélection des immigrants et sur les orientations et politiques gouvernementales en vue de leur intégration économique. Finalement, la Commission réitère également sa recommandation selon laquelle il est important que soit spécifié dans la loi, le cadre précis qui baliserait la capacité du gouvernement de fixer des volumes d'immigration selon le critère du bassin géographique.