

**MÉMOIRE À LA COMMISSION DES RELATIONS AVEC LES CITOYENS
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

*PROJET DE LOI N° 9,
LOI VISANT À ACCROÎTRE LA PROSPÉRITÉ SOCIO-ÉCONOMIQUE DU QUÉBEC
ET À RÉPONDRE ADÉQUATEMENT AUX BESOINS DU MARCHÉ DU TRAVAIL
PAR UNE INTÉGRATION RÉUSSIE DES PERSONNES IMMIGRANTES*

Document adopté à la 667^e séance extraordinaire de la Commission,
tenue le 26 février 2019, par sa résolution 667.1-1



Jean-François Trudel
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

Jean-Sébastien Imbeault, chercheur
M^e Evelyne Pedneault, conseillère juridique
Amina Triki-Yamani, chercheure
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

M^e Geneviève St-Laurent, conseillère juridique
Direction du contentieux

Traitement de texte :

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

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION | 1 |
| 1 L'INTÉGRATION SOCIOÉCONOMIQUE DES IMMIGRANTS EN TOUTE ÉGALITÉ | 4 |
| 1.1 La discrimination subie par les personnes immigrantes dans le secteur du travail | 7 |
| 1.1.1 L'accès à l'emploi des personnes immigrantes | 7 |
| 1.1.2 La progression en emploi des personnes immigrantes..... | 10 |
| 1.2 Le rôle du gouvernement dans la lutte contre la discrimination systémique et le racisme en emploi | 11 |
| 2 L'INTRODUCTION DE CONDITIONS ADDITIONNELLES LIÉES AU STATUT DE RÉSIDENT PERMANENT | 14 |
| 2.1 L'introduction de conditions affectant la résidence permanente | 14 |
| 2.2 L'introduction de conditions relatives à l'embauche d'un résident permanent | 17 |
| 3 LE REFUS DE TRAITEMENT DES DEMANDES PRÉSENTÉES AVANT LE 2 AOÛT 2018 | 19 |
| 4 LA RÉFÉRENCE « AUX VALEURS QUÉBÉCOISES EXPRIMÉES PAR LA CHARTE » | 22 |
| 4.1 Les valeurs démocratiques et la <i>Charte des droits et libertés de la personne</i> | 23 |
| 4.1.1 L'objet de la Charte..... | 23 |
| 4.1.2 Les origines de la Charte..... | 24 |
| 4.1.3 L'articulation des valeurs qui sous-tendent la Charte et des droits qu'elle vise à protéger..... | 25 |
| 4.2 La notion de valeurs dans le discours public..... | 26 |
| 4.2.1 Le recours à la notion de valeurs dans les documents gouvernementaux | 26 |
| 4.2.2 Certains risques associés au glissement d'un discours des droits à un discours des valeurs en matière d'immigration | 28 |
| CONCLUSION | 33 |

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse¹ assure le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec². Elle assure aussi la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*³. Elle veille également à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*⁴.

Pour ce faire, la Commission, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale⁵, a entre autres le mandat de « relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et faire au gouvernement les recommandations appropriées »⁶. En vertu de ce mandat, la Commission a procédé à l'analyse du projet de loi n° 9, *Loi visant à accroître la prospérité socioéconomique du Québec et à répondre adéquatement aux besoins du marché du travail par une intégration réussie des personnes immigrantes*⁷ présenté devant l'Assemblée nationale le 7 février 2019.

Ce projet de loi s'inscrit dans la continuité de la mise en œuvre du système de gestion des demandes d'immigration basé sur la déclaration d'intérêt introduit par la *Loi sur l'immigration au Québec*⁸. En effet, depuis août 2018, les ressortissants étrangers qui désirent immigrer au Québec dans le cadre du Programme régulier des travailleurs qualifiés doivent remplir la déclaration d'intérêt via le portail Arrima. Ensuite, le ministère de l'Immigration, de la Diversité et

¹ Ci-après « Commission ».

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

³ *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1.

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

⁵ Art. 58 al. 2 Charte.

⁶ *Id.*, art. 71 al. 1 et al. 2 (6).

⁷ *Loi visant à accroître la prospérité socio-économique du Québec et à répondre adéquatement aux besoins du marché du travail par une intégration réussie des personnes immigrantes*, projet de loi n° 9 (présentation – 7 février 2019), 1^{re} sess., 42^e légis. (Qc.) (ci-après « projet de loi n° 9 »).

⁸ *Loi sur l'immigration au Québec*, RLRQ, c. I-0.2.1.

de l'Inclusion⁹ invite les candidats remplissant un seuil prédéfini de points, attribués selon certains critères, à déposer une demande de Certificat de sélection du Québec (CSQ).

Au terme de son analyse, la Commission souhaite exposer ses préoccupations quant à l'impact potentiel de certaines dispositions du projet de loi n° 9 sur les droits et libertés garantis par la Charte. Le mémoire de la Commission portera ainsi sur les éléments suivants.

Dans un premier temps, la Commission déplore que le projet de loi n° 9 pose la question de l'intégration socioéconomique des personnes immigrantes en termes d'arrimage entre le profil professionnel de celles-ci et les besoins du marché du travail, sans tenir compte du droit à l'égalité garanti par la Charte et de la discrimination systémique fondée sur les motifs « race », couleur et origine ethnique ou nationale qui perdurent, entre autres en emploi.

La Commission s'attarde ensuite aux dispositions du projet de loi n° 9 en vertu desquelles le gouvernement pourrait imposer, par voie réglementaire, des conditions relatives à la résidence permanente conférée par la Loi fédérale sur l'immigration¹⁰. Ces conditions sont de nature à soulever certaines préoccupations.

En outre, le mémoire de la Commission porte sur l'article 20 du projet de loi n° 9 en vertu duquel il serait mis fin à toute demande de Certificat de sélection du Québec (CSQ) en attente de traitement, reçue par le MIDI avant août 2018, de même que sur les effets de ce refus de traitement sur les droits des demandeurs et de leur famille. La Commission s'inquiète particulièrement des barrières ainsi posées à l'exercice du droit de l'accès à la santé des travailleurs étrangers temporaires, de leurs conjoints et de leurs enfants présents sur le sol québécois.

Enfin, la dernière section du présent mémoire concerne les trois dispositions du projet de loi en vertu desquelles le législateur propose d'associer — dans la *Loi sur l'immigration au Québec* et la *Loi sur le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion*¹¹ — la notion de « valeurs québécoises exprimées par la Charte [...] » à celle de valeurs démocratiques. La

⁹ Ci-après « MIDI ».

¹⁰ *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, c. 27.

¹¹ *Loi sur le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion*, RLRQ, c. M-16.1.

Commission juge nécessaire de faire un certain nombre de rappels à cet égard, notamment quant au recours de plus en plus fréquent au concept de valeurs dans le discours public et à l'interprétation que doit prendre l'expression « valeurs démocratiques » inscrite à la Charte québécoise.

Avant d'aborder ces éléments d'analyse, la Commission tient par ailleurs à souligner que le projet de loi prévoit déléguer d'importantes composantes de la réforme proposée au pouvoir réglementaire du gouvernement. Ce pouvoir réglementaire devra être exercé dans le respect de la Charte, mais une telle délégation ne permet pas de faire, à ce moment-ci, un examen exhaustif du projet de loi en regard des droits et libertés qu'elle protège.

Cela est d'autant plus préoccupant que, conformément à l'article 104 de la *Loi sur l'immigration au Québec*, les règlements prévus aux articles 8 et 10 du projet de loi seraient soustraits de l'obligation de publication prescrite à la *Loi sur les règlements*¹². Comme la Commission l'a déjà soulevé, « cette exclusion de la prépublication est susceptible de porter atteinte au droit à l'information garanti par la Charte »¹³. Elle précisait de plus que :

« le recours à l'entrée en vigueur des règlements sans publication préalable devrait se justifier par des circonstances particulières et, en tout état de cause, être l'exception, la prépublication étant la règle en vertu des principes de transparence et de respect des valeurs démocratiques. »¹⁴

Nous y reviendrons.

La Commission tient finalement à déplorer le délai trop court alloué pour participer aux consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n° 9. Compte tenu de l'importance des enjeux soulevés par ce projet de loi, la Commission présente néanmoins les commentaires qui suivent.

¹² *Loi sur les règlements*, RLRQ, c. R-18.1, art. 8 et 17.

¹³ Art. 44 Charte. Voir notamment à ce sujet : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale sur le projet de loi n° 77, Loi sur l'immigration au Québec*, (Cat. 2.412.99.2), 2016, p. 5.

¹⁴ *Id.*, voir également : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le projet de loi n° 53, Loi modifiant la Loi sur l'immigration au Québec*, (Cat. 2.412.99.1), 2004, p. 9.

1 L'INTÉGRATION SOCIOÉCONOMIQUE DES IMMIGRANTS EN TOUTE ÉGALITÉ

Comme son titre l'indique, le projet de loi n° 9 vise « à répondre adéquatement aux besoins du marché du travail par une intégration réussie des personnes immigrantes ». L'intégration des personnes immigrantes est donc principalement posée en termes d'arrimage entre le profil professionnel de celles-ci et les besoins du marché du travail. De l'avis de la Commission, les personnes immigrantes ne sauraient être réduites à un simple profil professionnel que l'on arrime à un besoin ponctuel, ou à plus long terme, du marché du travail. Le projet de loi n° 9 néglige ainsi de prendre en considération la dimension humaine de l'immigration ou, comme le souligne le préambule de la Charte, le fait que « tous les êtres humains sont égaux en valeur, en dignité ».

Plus particulièrement, le projet de loi n° 9 omet de considérer les problèmes de discrimination qui perdurent pour les personnes immigrantes, entre autres dans le domaine de l'emploi. Pourtant, tel que démontré plus loin dans cette section, les difficultés de l'intégration socioéconomique des personnes racisées¹⁵, notamment des immigrants racisés, relèvent largement de la discrimination systémique¹⁶ fondée sur la « race », la couleur et l'origine ethnique ou nationale qu'elles subissent dans l'accès à l'emploi, mais aussi dans leur maintien et leur progression en emploi.

Plus encore, l'article 6 du projet de loi n° 9 propose de modifier l'article 1 al. 2 de la *Loi sur l'immigration au Québec* qui énonce l'objet de cette loi. Le libellé actuel de cet alinéa se lit comme suit :

« Elle [La présente loi] a également pour but de favoriser, par un engagement partagé entre la société québécoise et les personnes immigrantes, la pleine participation, en

¹⁵ La Commission définit la notion de groupe racisé en 2006 : « La notion de groupe racisé fait ressortir le caractère socialement construit de l'idée de "race", dont on sait maintenant qu'elle ne repose sur aucun fondement scientifique crédible. Le participe passé "racisé" renvoie au fait que les prétendues "races" résultent d'un processus de catégorisation externe opérée par le groupe majoritaire. » 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. 1.

¹⁶ La discrimination systémique consiste en « la somme d'effets d'exclusion disproportionnés qui résultent de l'effet conjugué d'attitudes empreintes de préjugés et de stéréotypes, souvent inconscients, et de politiques et pratiques généralement adoptées sans tenir compte des caractéristiques des membres de groupes visés par l'interdiction de la discrimination. » *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Gaz métropolitain inc.* 2008 QCTDP 24, par. 36. Cité par *Gaz métropolitain inc. c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, 2011 QCCA 1201, par. 27.

français, à la vie collective, en toute égalité et dans le respect des valeurs démocratiques en plus de concourir, par l'établissement de relations interculturelles harmonieuses, à son enrichissement culturel. »¹⁷ (Nos soulignés)

En vertu du projet de loi, cet alinéa serait remplacé par deux autres où le droit à l'égalité n'apparaîtrait plus. Le projet de loi n° 9 ferait ainsi disparaître toute référence à un droit garanti par la Charte pour ne mentionner que les « valeurs démocratiques et les valeurs québécoises exprimées par la Charte [...] ».

Rappelons que dans son mémoire sur le projet de loi n° 77, *Loi sur l'immigration au Québec*¹⁸ présenté devant l'Assemblée nationale en 2016, la Commission recommandait au gouvernement « de référer de manière explicite aux droits et libertés protégés par la Charte dans les objets énumérés à l'article premier de la *Loi sur l'immigration au Québec* projetée, notamment en ce qui concerne l'engagement collectif et individuel pour garantir la pleine participation des personnes immigrantes à la société québécoise »¹⁹. Cette recommandation avait été partiellement suivie par l'inscription des termes « en toute égalité » dans l'article 1 de la *Loi sur l'immigration au Québec*, mais sans référence à la Charte.

Rappelons que cette recommandation de la Commission était alors fondée sur une autre recommandation, faite en 2015 au gouvernement, selon laquelle il devrait « inclure dans la politique en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion le droit à l'«égalité réelle» dans ses principes directeurs »²⁰. Cette dernière recommandation a été suivie par le gouvernement²¹. Celle-ci faisait partie des 23 recommandations adressées par la Commission au gouvernement dont l'objectif était de s'assurer que les personnes immigrantes et les personnes racisées

¹⁷ *Loi sur l'immigration au Québec*, préc., note 8, art. 1 al. 2.

¹⁸ *Loi sur l'immigration au Québec*, projet de loi n° 77, (présentation – 2 décembre 2015), 1^{re} sess., 41^e légis. (Qc).

¹⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 13, p. 17.

²⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des relations avec les citoyens de l'Assemblée nationale sur le document intitulé Vers une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion – Cahier de consultation*, (Cat. 2.120-7.30), 2015, p. 23.

²¹ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, *Politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion, Ensemble, nous sommes le Québec*, 2016.

participent pleinement à la vie collective, tant dans le secteur du travail que dans les autres sphères de la société québécoise²².

Inscrire le droit à l'égalité dans la loi est une façon de souligner les garanties offertes par la société d'accueil aux candidats à l'immigration, entre autres en ce qui a trait à leur intégration socioéconomique.

S'il importe de fournir aux immigrants les ressources nécessaires à leur pleine intégration, incluant en matière de francisation comme la Commission l'a à maintes reprises réitéré²³, l'on doit souligner que la maîtrise du français ne constitue pas le seul facteur qui explique les difficultés d'intégration des immigrants. Les candidats ayant été sélectionnés en raison de leur maîtrise du français et de leur niveau de scolarisation font néanmoins face à des obstacles pour intégrer le marché du travail. C'est notamment le cas de la grande majorité des personnes immigrantes provenant d'Afrique francophones et qualifiées²⁴ qui ne parviennent pas toujours à obtenir un emploi, que ce soit dans leur domaine de qualification ou dans un autre.

La Commission est d'avis que l'amélioration de l'adéquation entre la sélection des immigrants et leur intégration socioéconomique commande tout d'abord de mettre l'accent sur la responsabilité de la société d'accueil en matière de lutte contre les obstacles systémiques aux effets discriminatoires rencontrés par les personnes immigrantes racisées²⁵. Les constats qui suivent nécessitent des actions concrètes de l'État.

²² Voir à ce sujet la section 2 du mémoire de la Commission sur le Cahier de consultation : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 20, p. 50-52.

²³ *Id.*, p. 47.

²⁴ ADVANIS JOLICOEUR, *Enquête sur les cheminements d'intégration au travail des personnes immigrantes nouvellement arrivées*, Rapport de recherche, document présenté au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale et au ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, 2016, p. 28.

²⁵ Jacques FRÉMONT, *Allocution du président de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse*, à la 7^e Conférence annuelle de l'Association Canadienne des Études sur les Réfugiés et la Migration Forcée (ACERMF), 2014, [En ligne].
<http://www.cdpdj.qc.ca/fr/medias/Pages/Communique.aspx?showitem=628>

1.1 La discrimination subie par les personnes immigrantes dans le secteur du travail

Les indicateurs du travail de même que les données d'études produites par les instituts de statistique et les chercheurs révèlent la présence de barrières systémiques aux effets discriminatoires sur l'intégration socioéconomique des personnes immigrantes, et des personnes racisées en général, au Québec²⁶.

Dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre et de période de plein emploi, les personnes immigrantes demeurent discriminées à l'embauche, particulièrement quand elles sont installées depuis moins de cinq ans au Québec et qu'elles sont racisées. Ainsi, en 2016 le taux de chômage des immigrants est supérieur à celui des personnes nées ici (9,9 % contre 6,6 %). Les immigrants très récents²⁷ affichent un taux de chômage plus de deux fois supérieur à celui des personnes nées ici (16,0 % contre 6,6 %)²⁸.

Cet indicateur est encore plus alarmant lorsqu'il s'agit des personnes immigrantes racisées très récemment installées au Québec : leur taux de chômage est de 17,5 % contre 6,5 % pour les personnes nées ici et non racisées. Parmi les immigrants racisés très récents, le taux de chômage des Noirs et des Arabes, appartenant aux deux populations racisées les plus présentes en nombre au Québec, s'élève respectivement à 17,3 % et à 22,3 %²⁹.

1.1.1 L'accès à l'emploi des personnes immigrantes

Les résultats d'une recherche récente démontrent que les personnes immigrantes racisées nouvellement installées au Québec rencontrent des obstacles systémiques à leur intégration au marché de l'emploi, notamment à cause de la non-reconnaissance de leurs diplômes et de leur expérience de travail acquis dans le pays d'origine ou de provenance ainsi que leur manque

²⁶ STATISTIQUE CANADA, Recensement de la population de 2016, produit numéro 98-400-X2016286 au catalogue de Statistique Canada. Voir également recherches citées dans les sous-sections 1.1.1 et 1.1.2.

²⁷ C'est-à-dire les immigrants arrivés au Québec depuis 5 ans ou moins (en fonction du dernier recensement de 2016) entre 2011 et 2016.

²⁸ STATISTIQUE CANADA, Recensement de la population de 2016, produit numéro 98-400-X2016286 au catalogue de Statistique Canada, préc., note 26.

²⁹ *Id.*

d'expérience de travail ou de références au Québec³⁰. Les personnes immigrantes provenant d'Afrique, déclarant détenir un très bon niveau de français³¹ et un diplôme universitaire³², sont celles qui se buttent le plus significativement à ces barrières.

La Commission a également constaté dans ses travaux que les personnes racisées, immigrantes ou nées ici, subissent le racisme dans l'accès à l'emploi. Une enquête systématique a d'abord porté sur la discrimination dans l'accès aux programmes de résidence en médecine à l'endroit des médecins formés à l'étranger³³. La réussite à cette formation d'appoint est une condition préalable à l'obtention du permis de pratique de la médecine. Les résultats de l'enquête de la Commission montrent que l'application de critères de sélection, par les facultés de médecine québécoises, dans l'accès à la formation postdoctorale a pour effet d'exclure de façon disproportionnée les immigrants formés à l'étranger, en vertu des articles 10, 12 et 17 de la Charte.

Une étude de la Commission, basée sur la méthodologie du testing, concerne en outre la discrimination subie à l'embauche par des membres des minorités racisées ayant acquis des diplômes et une expérience de travail au Québec et parlant aussi bien le français que l'anglais³⁴. Les résultats de cette étude montrent qu'à qualifications et profils égaux le candidat du groupe majoritaire a au moins 60 % plus de chances d'être invité à un entretien d'embauche que le candidat racisé, né ici ou immigrant, issu d'un des trois groupes minoritaires ciblés dans l'enquête, soit les candidats au nom à consonance africaine, latino-américaine ou arabe.

Au sujet de l'exigence d'une expérience de travail québécoise ou canadienne fréquemment imposée aux immigrants nouvellement installés au Québec, la Commission considère qu'elle peut constituer une discrimination fondée sur la « race », la couleur ou l'origine ethnique ou

³⁰ ADVANIS JOLICOEUR, préc., note 24, p. 57.

³¹ *Id.*, p. 28.

³² *Id.*, p. 31-32.

³³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, Résolution COM-559-5.1.1, 10 septembre 2010.

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

nationale en raison de l'effet disproportionné d'exclusion que cette condition peut avoir sur la représentation des personnes immigrantes, particulièrement les immigrants racisés, dans les différentes catégories d'emploi³⁵. En effet, comme le démontrent un avis de la Commission ontarienne des droits de la personne et plusieurs études³⁶, cette exigence place les nouveaux arrivants dans une situation insoluble : « ils ne peuvent pas décrocher un emploi sans avoir d'expérience acquise au Canada, mais ils ne peuvent pas acquérir de l'expérience au Canada sans d'abord obtenir un emploi »³⁷. Or, les immigrants très récents et moins récents doivent avoir accès à un emploi à la hauteur de leur formation et de leur expérience de travail, même si celle-ci a été acquise dans leur pays d'origine. L'expérience de travail québécoise ou canadienne pourrait exceptionnellement être justifiée par l'employeur s'il peut démontrer qu'il s'agit d'une exigence professionnelle justifiée pour le poste³⁸.

Soulignons que les « communautés culturelles », qui regroupent les minorités racisées, dites visibles, et les minorités ethniques sont largement sous-représentées dans la fonction publique provinciale³⁹, et ce, peu importe le niveau de la catégorie professionnelle. Or, des programmes d'accès à l'égalité en emploi y sont implantés depuis plus de trente ans⁴⁰.

Les personnes racisées, immigrantes et nées ici, n'échappent pas non plus à la discrimination systémique qui sévit dans le secteur privé de l'emploi. Une étude récente de la Banque de

³⁵ Art. 10 et 16 Charte.

³⁶ COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Politique sur la suppression des obstacles liés à l'« expérience canadienne »*, 2013, [En ligne]. <http://www.ohrc.on.ca/fr/politique-sur-la-suppression-des-obstacles-li%C3%A9s-%C3%A0-l%E2%80%99%C2%AB-exp%C3%A9rience-canadienne-%C2%BB>; Jean LOCK KUNZ, et al., *Inégalité d'accès : profil des différences entre les groupes ethnoculturels canadiens dans les domaines de l'emploi, du revenu et de l'éducation*, p. 7, [En ligne]. <https://www.crrf-fcr.ca/images/stories/pdf/unequal/Frefin.pdf>; Harald BAUDER, *Brain Abuse, or the Devaluation of Immigrant Labour in Canada*, Antipode, 2003, p. 711-713.

³⁷ Gail LAROSE et George TILLMAN, « Valoriser l'expérience acquise à l'étranger par les immigrants », Conseil canadien sur l'apprentissage, 2009, p. 3.

³⁸ Art. 20 Charte. Une telle exception s'interprète cependant restrictivement et l'employeur a le fardeau de démontrer 1) que cette exigence a été adoptée dans un but rationnellement lié au travail en cause et, 2) qu'elle est raisonnablement nécessaire pour réaliser le but légitime lié au travail. *Colombie-Britannique c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3, par. 54 (arrêt *Meiorin*). *Colombie-Britannique (Superintendent Of Motor Vehicles) c. Colombie-Britannique (Council of Human Rights)*, [1999] 3 R.C.S. 868 (arrêt *Grismer*).

³⁹ SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *L'effectif de la fonction publique du Québec 2017-2018*, 2019, [En ligne]. p. 19. https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/effectif_fonction_publicque/1718/effectif_1418.pdf

⁴⁰ *L'engagement de mettre sur pied un programme d'accès à l'égalité comme condition de soumission à un contrat du Gouvernement*, Décision n° 87-246 (23 septembre 1987).

développement du Canada révèle que les personnes immigrantes constituent le dernier recours des employeurs du secteur privé en matière de recrutement pour combler leurs besoins de main-d'œuvre. Celles-ci seraient considérées dans les stratégies d'embauche de ces employeurs après les travailleurs moins qualifiés pour l'emploi, les travailleurs plus jeunes, les travailleurs retraités et enfin, les travailleurs passant par les agences de placement⁴¹.

1.1.2 La progression en emploi des personnes immigrantes

La discrimination fondée sur la « race », la couleur et l'origine ethnique ou nationale demeure une réalité pour les Québécois immigrants racisés dans leur progression en emploi⁴². Elle semble même toucher leurs enfants, soit des personnes immigrantes racisées de deuxième génération⁴³, nées au Canada, ayant acquis une formation universitaire plus élevée que ceux « du groupe [des] Blancs de troisième génération d'immigrants et des suivantes »⁴⁴.

Concernant la progression en emploi, deux études ont mesuré l'évolution de la représentation de membres des minorités visibles exerçant la fonction de haut dirigeant ou siégeant au sein des conseils d'administration dans le Montréal métropolitain⁴⁵. Ces employés sont sous-représentés dans ces fonctions et, en comparaison avec le secteur public et celui sans but lucratif, le secteur privé affiche une proportion plus faible de personnes racisées aux emplois de haute direction et aux conseils d'administration⁴⁶.

⁴¹ BANQUE DU DÉVELOPPEMENT DU CANADA, *Pénurie de main-d'œuvre : un problème tenace. Le manque de travailleurs au Canada et comment y répondre*, 2018, p. 14.

⁴² CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN, *Les immigrants en bonne position pour accéder à des postes stratégiques*, 2016; DIVERSITÉ ENTÊTE, *Les femmes et les minorités visibles occupant des postes de leadership : profil du Montréal métropolitain, Rapport 2015*, Institut de la diversité de l'université Ryerson et Faculté de gestion Desautels de l'Université McGill, 2016; DIVERSITÉ ENTÊTE, *Les femmes et les minorités visibles occupant des postes de leadership : profil de la région métropolitaine de Montréal, Rapport 2012-2013*, Institut de la diversité de l'université Ryerson et Faculté de gestion Desautels de l'Université McGill, 2012-2013.

⁴³ STATISTIQUE CANADA, *Mobilité intergénérationnelle au chapitre de la scolarité et résultats sur le marché du travail : variation parmi la deuxième génération d'immigrants au Canada*, Wen-Hao CHEN et Feng HOU, Division de l'analyse sociale et de la modélisation, 2019, p. 7, [En ligne].
<https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/190218/dq190218a-fra.htm>

⁴⁴ *Id.*, p. 20.

⁴⁵ DIVERSITÉ ENTÊTE (2016), préc., note 42; DIVERSITÉ ENTÊTE (2012-2013), préc., note 42.

⁴⁶ À cet égard, les auteurs confirment ce qui suit : « Au contraire, le secteur privé avait le taux de représentation [d'individus provenant des minorités visibles] le plus bas en 2015 (1,7 %), une faible chute

Par ailleurs, les résultats d'une étude de la Chambre de commerce de Montréal qui porte sur l'accès des personnes immigrantes à des postes de cadre montrent que celles-ci n'occupent que 14 % de ces postes⁴⁷. L'étude conclut que les employés immigrants sont sous-représentés dans ces catégories d'emplois. Certains indicateurs permettent d'identifier que les personnes immigrantes qui parviennent le plus souvent à obtenir un emploi de cadre sont celles qui proviennent d'Europe ou des États-Unis. Les employés immigrants originaires du Maghreb et d'ailleurs en Afrique ainsi que ceux originaires de l'Amérique latine et des Antilles sont en comparaison beaucoup moins présents dans ces postes de cadre⁴⁸.

Nous pouvons donc raisonnablement déduire de cette étude que les personnes immigrantes racisées sont celles qui ont le plus de difficultés à accéder aux postes de direction.

Souvent, c'est la culture d'entreprise qui entretient cette discrimination à l'endroit des membres des minorités racisées à travers la perpétuation de règles, normes et pratiques implicites dans les processus de dotation. Ces règles, normes et pratiques, implantées par le passé au profit d'employés provenant du groupe social majoritaire, peuvent porter atteinte au droit à l'égalité des groupes d'employés historiquement discriminés tels que les personnes racisées et les immigrants⁴⁹.

1.2 Le rôle du gouvernement dans la lutte contre la discrimination systémique et le racisme en emploi

La Commission insiste sur le fait que la lutte contre la discrimination systémique et le racisme en emploi ne se fera qu'en appliquant plus activement les programmes d'accès à l'égalité et en élargissant ces programmes au secteur privé. Pour lutter concrètement contre les obstacles discriminatoires, et réussir l'intégration économique des personnes immigrantes conformément

depuis 2012 (1,8 %). Ce taux comprenait 2,2 % d'individus provenant des minorités visibles occupant des postes de haute direction, mais seulement 1,1 % siégeant sur les conseils d'administration. » DIVERSITÉ ENTÊTE (2016), préc., note 42, p. 5.

⁴⁷ CHAMBRE DE COMMERCE DU MONTRÉAL MÉTROPOLITAIN, préc., note 42, p. 24.

⁴⁸ *Id.*, p. 23-26.

⁴⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La progression en emploi dans le secteur privé du Grand Montréal : les minorités visibles face à des inégalités de traitement*, Rapport de recherche, Amina TRIKI-YAMANI avec la collaboration de Mélissa GOUPIL-LANDRY et Karima MOKARRAM, (Cat. 2.126.24), 2018, p. 142.

à l'objectif du projet de loi n° 9, des interventions systémiques s'imposent. Celles-ci visent à corriger des politiques et des pratiques qui ont des effets discriminatoires afin que les personnes racisées, immigrantes ou nées ici, jouissent, en toute égalité, d'un accès à l'emploi et d'une progression de carrière.

La Commission réitère l'importance que le gouvernement assume ses responsabilités dans la mise en place de ces mesures proactives. Ces responsabilités vont au-delà de la sélection de personnes immigrantes dont le profil répond aux besoins du marché du travail⁵⁰. La Commission rappelle que l'État doit servir de modèle aux autres employeurs en matière d'accès à l'égalité en emploi.

À cet égard, les programmes d'accès à l'égalité appliqués dans la fonction publique provinciale devraient être modifiés afin que les personnes racisées y constituent un groupe cible à part et qu'ils soient assujettis aux mécanismes de reddition de compte et de contrôle de la Commission. L'agrégation des minorités racisées, dites visibles, et des minorités ethniques dans un même groupe cible ne permet pas de distinguer la proportion exacte des employés racisés au sein des effectifs de la fonction publique provinciale et d'établir, en conséquence, les objectifs de représentativité, d'embauche et de promotion à atteindre pour ces employés en particulier⁵¹.

Par ailleurs, la Commission a plusieurs fois signalé la nécessité d'adopter plus clairement une politique gouvernementale globale de lutte contre le racisme et la discrimination en emploi. De son point de vue, celle-ci devrait prévoir de nouveaux leviers juridiques pour implanter des programmes d'accès à l'égalité dans toutes les entreprises privées⁵².

Compte tenu des enjeux de discrimination systémique en emploi soulevés précédemment, auxquels le gouvernement doit faire face pour une intégration réussie des personnes immigrantes, dont des immigrants racisés, la Commission recommande de modifier l'article 6 du projet de loi n° 9 afin que l'article 1 de la *Loi sur l'immigration au Québec* réfère de manière explicite aux droits et libertés protégés par la Charte et particulièrement au droit à l'égalité

⁵⁰ Voir notamment : art. 3 (art. 4(5)) projet de loi n° 9.

⁵¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 20, p. 13-14.

⁵² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 34.

réelle, notamment en ce qui concerne la pleine participation des personnes immigrantes à la vie collective.

La Commission réitère également les recommandations suivantes :

- Que le gouvernement axe ses interventions sur l'approche de l'accès à l'égalité en emploi pour lutter contre la discrimination systémique, et ce, à tous les niveaux du système d'emploi.
- Que les programmes d'accès à l'égalité en emploi de la fonction publique soient assujettis aux mécanismes de reddition de compte et de contrôle de la Commission.
- Que les minorités racisées constituent un groupe cible distinct et spécifique des programmes d'accès à l'égalité en emploi de la fonction publique.
- Que soit identifiée la proportion que représentent les minorités racisées au sein de la fonction publique et que, le cas échéant, des objectifs de représentativité propres à ce groupe soient établis.
- Que le gouvernement étende l'obligation d'appliquer un programme d'accès à l'égalité en emploi aux entreprises du secteur privé⁵³.

La Commission recommande par ailleurs que le gouvernement lève les obstacles systémiques aux effets discriminatoires entravant la reconnaissance des diplômes et de l'expérience professionnelle acquis dans le pays d'origine ou de provenance des personnes immigrantes.

Recommandation 1 :

La Commission recommande de modifier l'article 6 du projet de loi n° 9 afin que l'article 1 de la *Loi sur l'immigration au Québec* réfère de manière explicite aux droits et libertés protégés par la Charte et particulièrement au droit à l'égalité réelle, notamment en ce qui concerne la pleine participation des personnes immigrantes à la vie collective.

Recommandation 2 :

La Commission réitère les recommandations suivantes :

⁵³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 20, p. 50-51.

- Que le gouvernement axe ses interventions sur l'approche de l'accès à l'égalité en emploi pour lutter contre la discrimination systémique, et ce, à tous les niveaux du système d'emploi.
- Que les programmes d'accès à l'égalité en emploi de la fonction publique soient assujettis aux mécanismes de reddition de compte et de contrôle de la Commission.
- Que les minorités racisées constituent un groupe cible distinct et spécifique des programmes d'accès à l'égalité en emploi de la fonction publique.
- Que soit identifiée la proportion que représentent les minorités racisées au sein de la fonction publique et que, le cas échéant, des objectifs de représentativité propres à ce groupe soient établis.
- Que le gouvernement étende l'obligation d'appliquer un programme d'accès à l'égalité en emploi aux entreprises du secteur privé.

Recommandation 3 :

La Commission recommande que le gouvernement lève les obstacles systémiques aux effets discriminatoires entravant la reconnaissance des diplômes et de l'expérience professionnelle acquis dans le pays d'origine ou de provenance des personnes immigrantes.

2 L'INTRODUCTION DE CONDITIONS ADDITIONNELLES LIÉES AU STATUT DE RÉSIDENT PERMANENT

2.1 L'introduction de conditions affectant la résidence permanente

L'article 9 du projet de loi n° 9 prévoit que le ministre pourrait, dans le processus de sélection des ressortissants étrangers, imposer des conditions qui affectent la résidence permanente conférée par la Loi fédérale sur l'immigration⁵⁴ afin d'assurer, notamment, la protection de la santé publique, la satisfaction des besoins régionaux ou sectoriels de main-d'œuvre, la création régionale ou sectorielle d'entreprises ou le financement de celles-ci, ou l'intégration linguistique, sociale ou économique du ressortissant étranger. De telles conditions pourraient être imposées par voie réglementaire.

Au-delà des sérieuses questions de constitutionnalité que pose cette disposition⁵⁵, la Commission souhaite faire part de ses préoccupations quant à l'imposition de telles conditions

⁵⁴ *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, préc., note 10.

⁵⁵ *L'Accord Canada-Québec relatif à l'immigration et à l'admission temporaire des aubains* (1991) établit, à son article 12, que le Québec est responsable de la sélection des personnes immigrantes à destination de son

au regard des droits protégés par la Charte québécoise. En effet, ces conditions, dont on ignore à ce jour la nature, pourraient introduire des distinctions entre les résidents permanents qui y répondraient et ceux qui n'y répondraient pas. Or, toute norme, même formulée de manière neutre et sans intention discriminatoire, pourra être considérée en violation de l'article 10 de la Charte si elle a pour effet d'exclure – même indirectement – certaines catégories de personnes en lien avec un motif interdit de discrimination. La Commission s'inquiète ainsi du fait que l'introduction de ces conditions ne soit pas davantage balisée dans la loi et que le détail de leur établissement soit prévu uniquement par voie réglementaire.

La Commission remarque en outre que les objectifs invoqués au soutien de l'imposition des conditions sont très peu définis. Ceux-ci font entre autres référence à la santé et à l'intégration linguistique et sociale du résident permanent. On peut donc imaginer que les considérations évoquées pourraient, selon la formulation retenue, avoir un effet préjudiciable sur une partie des résidents permanents vivant au Québec, en lien avec les motifs interdits par l'article 10 de la Charte. Par exemple, les conditions liées à la santé publique pourraient avoir pour effet de pénaliser des résidents permanents en lien avec leur état de santé et constituer une forme de discrimination fondée sur le handicap. D'autres motifs, dont la langue, l'origine ethnique ou nationale et la religion pourraient être mis en cause par l'imposition de conditions liées à l'objectif d'intégration sociale mentionné dans la disposition.

Le critère de « l'intégration sociale » paraît extrêmement large. On peut légitimement se demander si les conditions imposées par voie réglementaire pourraient avoir pour effet de priver de statut certaines personnes en raison de pratiques culturelles, liées à leur origine ethnique ou à leurs convictions religieuses et qui seraient considérées comme des « indices » de mauvaise intégration à la société d'accueil.

De fait, si les exigences liées à l'intégration sociale venaient à viser des pratiques culturelles particulières, elles pourraient porter atteinte au droit à l'égalité, protégé par l'article 10 de la

territoire. Cependant, la question de l'admission des ressortissants étrangers et l'octroi du statut de résident permanent est confiée à l'administration fédérale. Sur le plan administratif, cela signifie qu'une fois le Certificat de sélection du Québec (CSQ) émis, le gouvernement fédéral applique sa procédure d'admission, qui inclut une enquête sur l'état de santé du ressortissant étranger et ses antécédents criminels, notamment. Seul le fédéral peut ainsi accorder le statut de résident permanent ou le révoquer.

Charte, dans l'exercice du droit à l'accès à l'emploi⁵⁶, du droit à la liberté religieuse⁵⁷, du droit à la sauvegarde de sa dignité⁵⁸, du droit à la vie privée⁵⁹ ou encore du droit des personnes appartenant à des minorités ethniques de maintenir et de faire progresser leur propre vie culturelle⁶⁰.

Rappelons à cet égard que le racisme se traduit aujourd'hui notamment par des formes plus subtiles, indirectes et parfois insidieuses de discrimination fondées sur le postulat que certaines cultures seraient non assimilables à la culture dominante du groupe majoritaire⁶¹. Comme la Commission l'a déjà mentionné, le racisme contemporain est alimenté par l'idéologie essentialisante « selon laquelle les différences culturelles de certains groupes sont inadaptées à l'environnement culturel »⁶². La culture des personnes racisées ou des personnes immigrantes, en plus d'être appréhendée de manière homogène, est jugée de manière négative par rapport à la culture et aux « valeurs » de la majorité.

De la même manière, si l'on venait à imposer des conditions portant sur les compétences linguistiques du résident permanent – alors même que ses compétences en français auront mené à sa sélection à travers le programme Arrima – cela pourrait avoir un effet discriminatoire fondé sur la langue, en violation des droits garantis par la Charte.

Les critères de la « santé publique », comme des « besoins régionaux ou sectoriels de main-d'œuvre » soulèvent les mêmes questions. Ainsi, la Commission s'inquiète particulièrement de l'absence de définition de ces objectifs dans le projet de loi n° 9 et de leur impact potentiel sur le

⁵⁶ Art. 16 Charte.

⁵⁷ *Id.*, art. 3.

⁵⁸ *Id.*, art. 4.

⁵⁹ *Id.*, art. 5.

⁶⁰ *Id.*, art. 43.

⁶¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 20, p. 3.

⁶² 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. 4.

droit de toute personne à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, garantis à l'article 10 de la Charte.

2.2 L'introduction de conditions relatives à l'embauche d'un résident permanent

La Commission souhaite également faire part de ses préoccupations relatives à l'article 10 du projet de loi n° 9 qui vise à remplacer l'article 29 de la *Loi sur l'immigration au Québec*. Dans sa nouvelle formulation, le premier aliéna de l'article 29 prévoit que le gouvernement pourrait, par règlement, déterminer des conditions qui doivent être respectées par un employeur qui souhaite embaucher un résident permanent. D'évidence, cette disposition soulève d'importantes questions constitutionnelles⁶³, mais la Commission s'interroge aussi sur la conformité de celle-ci à la Charte québécoise.

De l'avis de la Commission, l'introduction de conditions relatives à l'embauche de résidents permanents est susceptible d'avoir pour conséquence d'exclure certains détenteurs de ce statut et de leur porter préjudice. Cet effet pourrait être considéré discriminatoire dans la mesure où les conditions imposées touchent à un motif prohibé de discrimination, comme la langue, la « race », la couleur ou l'origine nationale ou ethnique. Rappelons qu'une norme peut s'avérer discriminatoire dans son effet même si elle paraît neutre dans sa formulation. Il est donc particulièrement difficile de se prononcer à ce stade, la disposition prévoyant que les conditions seront développées dans la réglementation, laquelle n'est d'ailleurs pas soumise à l'obligation de prépublication, conformément à l'article 104 de la *Loi sur l'immigration au Québec*.

L'article 61.1, qui propose d'introduire le projet de loi, précise que les conditions prévues à l'article 29 « peuvent notamment viser à assurer le succès des programmes et des services d'accueil, de francisation et d'intégration ». La Commission salue ces objectifs, qui sont conformes aux positions maintes fois défendues par celle-ci sur le fait que la pleine participation des personnes immigrantes et des membres des minorités racisées passe en grande partie par

⁶³ La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit, à son article 6, la libre circulation des résidents permanents et le droit de gagner leur vie dans toute province. Toute restriction sur le lieu d'établissement d'un résident permanent semble ainsi soulever de sérieuses questions de conformité avec cette disposition.

leur intégration au marché du travail⁶⁴ et par des services de francisation adéquats⁶⁵. Cependant l'absence de précision quant à ce qui serait considéré comme un indicateur de succès d'un programme ou service d'intégration soulève l'inquiétude de la Commission. Elle tient à réitérer que ces indicateurs ou les conditions qui seraient imposées aux employeurs souhaitant embaucher des résidents permanents devront être établis dans le respect des droits garantis par la Charte.

Ainsi, considérant le fait qu'il est proposé d'ajouter, par voie réglementaire, des conditions additionnelles liées au statut de résident permanent, considérant que les objectifs inscrits dans le projet de loi à cet égard sont libellés en termes très larges; considérant le manque de précision du projet de loi quant à ce qui pourra être considéré comme un indicateur de succès de ces conditions et considérant les préoccupations exprimées quant au fait que de telles conditions pourraient avoir un effet discriminatoire envers certains résidents permanents, la Commission recommande de modifier le projet de loi n° 9 de façon à ce que les articles 8 et 10 du projet de loi soient soumis à l'obligation de publication inscrite à l'article 8 de la *Loi sur les règlements*. En vertu des compétences qui lui sont dévolues par la Charte, la Commission se réservera alors le droit d'analyser la conformité à celle-ci des projets de règlement publiés en vertu des dispositions qui seraient introduites suivant les articles 8 et 10 du projet de loi. La Commission analysera également tout projet de règlement qui serait publié en vertu de l'article 21.1 que l'article 9 du projet de loi propose d'introduire à la *Loi sur l'immigration au Québec*.

Recommandation 4 :

Considérant le fait qu'il est proposé d'ajouter, par voie réglementaire, des conditions additionnelles liées au statut de résident permanent; considérant que les objectifs inscrits dans le projet de loi à cet égard sont libellés en termes très larges; considérant le manque de précision du projet de loi quant à ce qui pourra être considéré comme un indicateur de succès de ces conditions et considérant les préoccupations exprimées quant au fait que de telles conditions pourraient avoir un effet discriminatoire envers certains résidents permanents, la Commission recommande de modifier le projet de loi n° 9 de façon à ce que les

⁶⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 13, p. 16.

⁶⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, projet de loi n° 14, Loi modifiant la Charte de la langue française, la Charte des droits et libertés de la personne et d'autres dispositions législatives*, (Cat. 2.412.80.6), 2013; 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.

articles 8 et 10 du projet de loi soient soumis à l'obligation de publication inscrite à l'article 8 de la *Loi sur les règlements*.

3 LE REFUS DE TRAITEMENT DES DEMANDES PRÉSENTÉES AVANT LE 2 AOÛT 2018

L'article 20 du projet de loi n° 9 prévoit qu'il serait mis fin à toutes les demandes soumises dans le cadre du programme régulier des travailleurs qualifiés avant le 2 août 2018 et qui n'auraient pas fait l'objet d'une décision en date de la présentation du projet de loi. La Commission souhaite faire part de ses inquiétudes relatives au respect des droits des personnes visées par ce choix de cesser le traitement des demandes présentées sous l'ancien programme de sélection.

D'après les données rendues publiques par le MIDI⁶⁶, plus de 18 000 demandeurs et leur famille – soit près de 40 000 personnes – se voient ainsi plongés dans l'incertitude quant à leur projet d'immigration. De ce nombre, près de 3 800 demandeurs et leur famille – représentant, selon les estimations fournies par le MIDI entre 5 000 et 6 000 personnes – sont déjà au Québec, y travaillent ou y étudient.

Si la situation juridique des ressortissants étrangers qui ne se trouvent pas au Québec peut faire l'objet de discussions⁶⁷, il est cependant clair que les personnes résidant actuellement au Québec peuvent invoquer les garanties offertes par la Charte⁶⁸.

⁶⁶ Romain SCHUÉ, « Immigration : experts, citoyens touchés et politiciens réclament une marche arrière du gouvernement Legault », *Radio-Canada*, 15 février 2019, [En ligne]. <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1153340/immigration-debat-projet-loi-dossiers-caq-jolin-barrette>.

⁶⁷ La portée extraterritoriale de la Charte canadienne et des lois de protection des droits de la personne fait l'objet d'une certaine controverse juridique. Si la Cour suprême du Canada reconnaît que les personnes se trouvant à l'étranger peuvent invoquer l'application de la Charte canadienne en cas de violation manifeste du droit international et des droits fondamentaux de la personne, les tribunaux continuent régulièrement à appliquer un critère de rattachement au Canada de la personne se trouvant en sol étranger comme facteur déterminant de la portée extraterritoriale de ce texte [ajouter Charte québécoise]. Voir, pour une analyse détaillée de cette question : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 13, p. 11.

⁶⁸ Sur les modalités de l'application de la Charte québécoise aux personnes se trouvant au Québec, voir COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La discrimination systémique à l'égard des travailleuses et travailleurs migrants*, M^e Marie Carpentier, (Cat. 2. 120-7.29), 2011, p. 29 et suiv.

Ces personnes ont été invitées à présenter une nouvelle demande, accompagnée de nouveaux frais, en vertu du Programme de l'Expérience Québécoise (PEQ) ou une déclaration d'intérêt dans le nouveau portail Arrima. Or, plusieurs candidats ne répondent pas, à l'heure actuelle, aux exigences du Programme de l'Expérience Québécoise (PEQ) et compte tenu du fait qu'aucune ronde d'invitation à présenter une demande n'a encore été adressée aux 90 000 personnes ayant déposé une déclaration d'intérêt dans Arrima depuis le 2 août 2018⁶⁹, il leur est difficile d'estimer s'ils répondent aux nouveaux critères de sélection.

Plusieurs personnes, qui travaillent ou étudient au Québec, déjà intégrées à la société québécoise, se voient ainsi plongées dans une grande insécurité qui risque d'affecter l'exercice de plusieurs de leurs droits garantis par la Charte et notamment leur droit à la sauvegarde de la dignité⁷⁰ et à leur capacité à faire des choix relevant de leur sphère d'autonomie personnelle tel que protégée par leurs droits à la liberté et à la vie privée⁷¹.

À titre d'exemple, on peut imaginer sans peine que ces personnes vont devoir mettre de côté leur projet de fonder une famille ou de s'établir durablement. Or, la jurisprudence reconnaît que le droit à la liberté, protégé par l'article 1 de la Charte québécoise « protège la 'sphère irréductible d'autonomie personnelle' à l'intérieur de laquelle chaque individu a le droit de faire ses propres choix, sans intervention de l'État. Cette interprétation de la liberté va au-delà de l'absence de toute contrainte physique »⁷². Il a notamment été reconnu que le choix d'un lieu pour établir sa demeure fait partie des décisions protégées par le droit à la liberté et que les choix relatifs au fait d'avoir ou non des enfants relève aussi de cette sphère d'autonomie garantie par le droit à la liberté⁷³.

⁶⁹ Hugo PILON-LAROSE, Immigration: Québec a déjà reçu plus de 91 000 déclarations d'intérêt, *La Presse*, 14 février 2019, en ligne : <https://www.lapresse.ca/actualites/politique/politique-quebecoise/201902/14/01-5214774-immigration-quebec-a-deja-recu-plus-de-91-000-declarations-dinteret.php>.

⁷⁰ Art. 4 Charte.

⁷¹ *Id.*, art. 5.

⁷² Christine CAMPBELL et Stéphanie FOURNIER, « Charte québécoise : droit à la vie, à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de la personne », *Jurisclasseur Québec – Collection Droit public*, Lexis-Nexis, 2016, 10.1/17.

⁷³ *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844; *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30; *Cooke c. Suite*, 1995 CANLII 4836 (C.A.). Sur la portée particulière de l'article 1 de la Charte québécoise, voir aussi *Chaoulli c. Québec*, [2005] 1 R.C.S. 791.

Ce droit à la liberté individuelle est de plus étroitement lié à la notion de dignité humaine, puisque la liberté doit favoriser la pleine réalisation de chacun, le respect des choix personnels de chaque individu et le droit de prendre des décisions fondamentales touchant intimement sa vie privée⁷⁴.

Par ailleurs, l'exigence de détenir un Certificat de sélection du Québec (CSQ) étant généralement essentielle à l'inscription au Régime d'assurance maladie du Québec, plusieurs de ces résidents actifs du Québec risquent de voir leur droit à la vie, à la sûreté et à l'intégrité de leur personne, aussi protégé par l'article 1 de la Charte, mis en péril par l'attente accrue – et imprévue – qui serait causée par ce refus de traiter leur demande de sélection⁷⁵. D'autre part, advenant la fin de leur permis de séjour temporaire avant la réception de leur Certificat de Sélection du Québec (CSQ), ces personnes pourront demander une prolongation de ce permis aux autorités fédérales en attendant qu'une décision soit prise par les autorités québécoises. Cependant, ce "statut implicite" privera ces personnes de la liberté de quitter le territoire canadien, même temporairement, pour visiter un parent malade, par exemple⁷⁶.

En conséquence, la Commission recommande de modifier le projet de loi n° 9 afin de retirer l'article 20 de celui-ci.

Recommandation 5 :

La Commission recommande de modifier le projet de loi n° 9 afin de retirer l'article 20 de celui-ci.

⁷⁴ Godbout c. Longueuil (Ville) et R. c. Morgentaler, préc., note 73.

⁷⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La conformité du délai de carence imposé par la Loi sur l'assurance maladie du Québec avec les dispositions de la Charte des droits et libertés de la personne*, M^e Marie Carpentier, (2.111-2.16), 2013.

⁷⁶ Sur le statut implicite, voir : GOUVERNEMENT DU CANADA, *Résidents temporaires : statut implicite (prolongation du séjour)*, [En ligne]. <https://www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/publications-guides/bulletins-guides-operationnels/residents-temporaires/visiteurs/statut-implicite-prolongation-sejour.html>.

4 LA RÉFÉRENCE « AUX VALEURS QUÉBÉCOISES EXPRIMÉES PAR LA CHARTE »

Trois dispositions du projet de loi n° 9 visent à modifier la *Loi sur l'immigration au Québec*⁷⁷ et la *Loi sur le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion*⁷⁸, notamment afin d'associer la notion de « valeurs québécoises exprimées par la Charte [...] » à celle de « valeurs démocratiques » qui s'y trouve déjà.

Le projet de loi n° 9 prévoit d'abord inscrire cette notion à l'article 2 de la *Loi sur le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion* suivant lequel le ministre « élabore et propose au gouvernement des orientations ou des politiques sur l'immigration et la pleine participation, en français, des personnes immigrantes et des minorités ethnoculturelles en toute égalité et dans le respect des valeurs démocratiques ».

Le projet de loi n° 9 introduirait en outre les « valeurs québécoises » dans trois paragraphes distincts de l'article 4 de la *Loi sur le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion* relatif aux fonctions du ministre⁷⁹ :

- le troisième paragraphe concernerait ainsi les informations au sujet des « valeurs québécoises exprimées par la Charte des droits et libertés » qui seraient dorénavant présentées dans le cadre du « parcours d'accompagnement personnalisé » offert aux personnes immigrantes;
- le septième paragraphe, lequel préciserait le rôle de coordonnateur du ministre en lien avec les autres ministères et organismes concernés, aurait ensuite trait à la mise en œuvre de services d'accueil, de francisation et d'intégration des personnes immigrantes par l'apprentissage entre autres des « valeurs québécoises exprimées par la *Charte des droits et libertés de la personne* »;
- puis, le huitième paragraphe qui déterminerait le rôle du ministre dans l'édification de collectivités inclusives, contiendrait également une référence à ces « valeurs québécoises ».

⁷⁷ *Loi sur l'immigration au Québec*, préc., note 8.

⁷⁸ *Loi sur le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion*, préc., note 11.

⁷⁹ Art. 3 projet de loi n° 9.

Enfin, le projet de loi n° 9 vise aussi à modifier l'objet de la *Loi sur l'immigration au Québec* afin d'y préciser qu'elle a entre autres pour but « de favoriser l'intégration des personnes immigrantes, notamment par l'apprentissage du français, des valeurs démocratiques et des valeurs québécoises exprimées par la Charte [...] »⁸⁰. Nous l'avons mentionné précédemment, cette modification viendrait par ailleurs abroger la référence qui s'y trouve actuellement au droit à l'égalité.

4.1 Les valeurs démocratiques et la *Charte des droits et libertés de la personne*

4.1.1 L'objet de la Charte

Certes, des valeurs fondamentales sont au cœur de l'objet même des droits et libertés de la personne et, encore plus précisément, de la Charte. La Cour suprême l'affirme d'ailleurs clairement lorsqu'elle écrit que la Charte représente « l'expression des valeurs les plus fondamentales de la société québécoise »⁸¹. Alors que le projet de loi n° 9 propose d'introduire une nouvelle formule associant « valeurs démocratiques » et « valeurs québécoises exprimées par la Charte » dans la *Loi sur l'immigration au Québec* et la *Loi sur le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion*, la Commission juge nécessaire de faire un certain nombre de rappels eu égard à l'interprétation que doivent prendre celles-ci en vertu de la Charte.

Retenons d'abord que l'objet de la Charte est d'affirmer et de mieux protéger les droits et libertés de la personne. Le communiqué accompagnant le dépôt du projet de loi n° 50, *Loi sur les droits et libertés de la personne* — qui allait devenir la Charte québécoise — le soulignait d'ailleurs dès 1974 :

« Le but de la Charte [...] 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. En fait, la Charte vise à régler les rapports entre citoyens en fonction de la dignité humaine et à déterminer les droits et les facultés dont

⁸⁰ *Id.*, art. 6.

⁸¹ *De Montigny c. Brossard (Succession)*, [2010] 3 R.C.S. 64, par. 53.

l'ensemble est nécessaire à l'épanouissement de la personnalité de chaque être humain. »⁸²

Dans le même sens, la Cour suprême précise qu'on trouve dans son préambule « une indication que l'objectif poursuivi par la Charte est la protection du droit à la dignité et à l'égalité de tout être humain et, comme suite logique, la suppression de la discrimination »⁸³.

4.1.2 Les origines de la Charte

Par ailleurs, la Commission a souvent souligné que la Charte tire ses origines du droit international des droits de la personne et, qu'à ce titre, elle participe de ces valeurs et d'une « philosophie dont l'objectif est de promouvoir une organisation sociale devant atteindre une égalité réelle entre tous les êtres humains au sein de la société, et donc, notamment, de protéger les minorités »⁸⁴.

Ainsi, s'il est vrai que la Charte « est le symbole des valeurs de la société québécoise »⁸⁵, il pourrait être préoccupant de voir associer celle-ci à l'édification d'un corpus de valeurs auxquelles il faut adhérer sous peine d'exclusion. Les débats parlementaires ayant conduit à l'ajout de l'article 9.1 de la Charte où est inscrite l'expression valeurs démocratiques appelaient d'ailleurs à ne pas associer les « valeurs démocratiques » aux « valeurs démocratiquement reconnues », aux valeurs de la majorité :

« Une société peut, à un moment donné, adopter ou se donner démocratiquement, c'est-à-dire par la voix de la majorité, des valeurs qui pourraient ne pas être toujours

⁸² MINISTÈRE DE LA JUSTICE, Communiqué de presse, 29 octobre 1974, cité dans : LIGUE DES DROITS DE L'HOMME, *Mémoire 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*, 1975, p. 6-7.

⁸³ *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (Ville); Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Boisbriand (Ville)*, [2000] 1 R.C.S. 665, par. 34.

⁸⁴ BARREAU DU QUÉBEC, *Les droits fondamentaux : une protection pour toutes et tous. Mémoire du Barreau du Québec présenté à la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles*, 2007, p. 12, [En ligne]. <http://www.barreau.qc.ca/pdf/medias/positions/2007/200712-accocomodements-raisonnables.pdf>

⁸⁵ MINISTÈRE DE LA JUSTICE, préc., note 82, p. 7.

conformes à ce qu'on peut appeler des valeurs démocratiques fondamentales, quels que soient les groupes de citoyens concernés. »⁸⁶

Parmi les valeurs que la Cour suprême associe à celles d'une société libre et démocratique mentionnons par exemple : « [...] le respect de la dignité inhérente de l'être humain, la promotion de la justice et de l'égalité sociales, l'acceptation d'une grande diversité de croyances, le respect de chaque culture et de chaque groupe et la foi dans les institutions sociales et politiques qui favorisent la participation des particuliers et des groupes dans la société »⁸⁷.

La professeure Lalonde constate également ce qui suit à ce propos :

« Les droits fondamentaux recèlent, dans leur essence, une intention de reconnaissance de valeurs plurielles. La notion de discrimination actualise cette reconnaissance et elle offre protection à une pluralité de valeurs. Que l'on parle de liberté religieuse, d'expression, ou du droit à l'égalité, leur promotion est celle de la reconnaissance de cette diversité, de cette pluralité axiologique qui traduit ou devrait traduire des choix démocratiques fondamentaux. »⁸⁸

4.1.3 L'articulation des valeurs qui sous-tendent la Charte et des droits qu'elle vise à protéger

La Commission s'étonne en outre que le projet de loi n° 9 prévoie inscrire plusieurs références aux valeurs québécoises exprimées par la Charte, tout en biffant la mention du droit à l'égalité qui se trouve actuellement à l'article 1 de la *Loi sur l'immigration au Québec*. Elle a d'ailleurs traité plus concrètement de l'importance des obstacles discriminatoires qui persistent pour les personnes immigrantes dans la première section du présent mémoire.

⁸⁶ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de la Commission permanente de la justice*, 3^e sess., 32^e légis., 16 décembre 1982, « Étude détaillée du projet de loi n° 86 – *Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne* », p. B-11609 (M. Bédard).

⁸⁷ R. c. Oakes, [1986] 1 R.C.S. 103, par. 64.

⁸⁸ Louise LALONDE, « L'application de la *Charte des droits et libertés de la personne* dans le monde vécu, la protection civiliste et la promotion des droits fondamentaux. Réflexion sur le rapport entre la Charte et le monde vécu », (2005) *R. du B.*, numéro hors-série thématique, 321, 335 (notre soulignement).

De façon plus générale, la Commission tient aussi à rappeler que l'articulation qui doit s'opérer entre, d'une part, des valeurs qui fondent la Charte et, d'autre part, des droits et libertés qu'elle vise à affirmer et à protéger constitue un enjeu de taille.

La Commission a déjà exposé les risques qu'une mauvaise articulation entre valeurs et droits peut induire eu égard à la protection des droits inscrits à la Charte, notamment alors qu'un projet de loi présenté devant l'Assemblée nationale proposait de modifier la Charte « dans le sens d'une restriction potentielle de la protection des droits qu'elle énonce »⁸⁹, et ce, au nom de valeurs⁹⁰.

Se référant aux écrits de Luc Bégin, le professeur Bernatchez évoque également les dangers que pose une telle articulation :

« [...] lorsque les droits fondamentaux sont transformés en biens ou en valeurs, ils “sont appelés à être hiérarchisés dans chaque situation de désapprobation morale en fonction des biens ou des fins qu'ils sont présumés viser. Or, si tel est le cas, à partir du moment où les droits sont des valeurs parmi d'autres valeurs on ne voit plus très bien quels peuvent être les critères rationnels permettant de lever suffisamment le doute quant à l'arbitraire ou l'irrationalité des hiérarchies ponctuellement établies.” »⁹¹

Le glissement d'un discours des droits à un discours des valeurs dans lequel semble s'inscrire le législateur dans le cadre du projet de loi n° 9 est en outre de nature à soulever certaines préoccupations dont nous traiterons dans les sections qui suivent.

4.2 La notion de valeurs dans le discours public

4.2.1 Le recours à la notion de valeurs dans les documents gouvernementaux

La notion de valeurs a été mise de l'avant dans différents documents gouvernementaux au cours des trente dernières années. Cela dit, elle a été davantage investie par le discours public

⁸⁹ Pierre BOSSET et Michel COUTU, « Acte fondateur ou loi ordinaire? Le statut de la *Charte des droits et libertés de la personne* dans l'ordre juridique québécois », (2015) *R.Q.D.I. Hors-série* 37, 57.

⁹⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur le projet de loi n° 60, Charte affirmant les valeurs de laïcité et de neutralité religieuse de l'État ainsi que l'égalité entre les femmes et les hommes et encadrant les demandes d'accommodement*, (Cat. 2.113-2.13), 2013, [En ligne].
http://www.cdpdj.qc.ca/Publications/memoire_PL_60_charte_valeurs.pdf

⁹¹ Stéphane BERNATCHEZ, « Le concept de droits », (2015) *R.Q.D.I. Hors-série* 131, 154-155.

au cours de la dernière décennie, principalement pour traiter des questions relatives à l'expression des appartenances religieuses minoritaires et à l'accueil et l'intégration des personnes immigrantes. Les qualificatifs rattachés à ces valeurs ont évolué au fil du temps, donnant à voir certaines tendances mises de l'avant quant au modèle d'intégration promu.

La toute première politique en matière d'immigration de 1990, *Au Québec pour bâtir ensemble*, et qui instituait un contrat moral de même que des responsabilités partagées entre la société québécoise et les populations issues de l'immigration, référait explicitement aux « valeurs démocratiques fondamentales »⁹². L'évocation de ces valeurs représente alors un socle commun s'appliquant à l'ensemble des Québécois, issus ou non de l'immigration. On référait notamment à l'égalité des sexes, au statut des enfants et au rejet de toute discrimination basée sur l'origine ethnique ou raciale. Cette politique reconnaissait parallèlement aux nouveaux arrivants, comme au reste de la société, le « droit de vivre selon leurs valeurs personnelles »⁹³, octroyant ainsi une marge de manœuvre par rapport aux valeurs démocratiques. On y cite de plus l'article 43 de la Charte en vertu duquel « les 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 ». Il s'agit d'inscrire concrètement l'engagement de longue date du Québec en faveur du pluralisme⁹⁴. Toujours dans la perspective de faciliter l'intégration des personnes immigrantes, cet Énoncé de politique souligne en outre la nécessité d'adapter les institutions.

Dans la foulée de la controverse entourant l'accommodement raisonnable, laquelle a largement ciblé les personnes issues de l'immigration⁹⁵, un décentrement s'est toutefois opéré eu égard à ce modèle. La Consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles entamée en 2007 constitue à cet égard un moment charnière dans l'usage des

⁹² MINISTÈRE DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES ET DE L'IMMIGRATION DU QUÉBEC, *Au Québec pour bâtir ensemble – Énoncé de politique en matière d'immigration*, Gouvernement du Québec, 1990.

⁹³ *Id.*, p. 19.

⁹⁴ *Id.*

⁹⁵ Les « motifs d'inquiétude, de malaise ou de mécontentement » recensés par les Commissaires Bouchard et Taylor visaient pour la plupart les personnes immigrantes. Voir : Gérard BOUCHARD et Charles TAYLOR, *Fonder l'avenir. Le temps de la conciliation, Rapport de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles*, 2008, p. 67-68, [En ligne].
<https://www.mce.gouv.qc.ca/publications/CCPARDC/rapport-final-integral-fr.pdf>

valeurs par le discours public et dans la fonction qu'elles sont appelées à exercer. La perception voulant que « les valeurs fondamentales de notre société sont battues en brèche » est alors l'un des principaux « motifs d'inquiétude, de malaise ou de mécontentement » qui s'exprime dans la population⁹⁶. Plusieurs intervenants associent également la Charte québécoise à un cheval de Troie employé par les personnes immigrantes ou les minorités ethniques « pour obtenir des privilèges et rogner sur la culture de la société d'accueil », ce qui justifierait selon eux son « resserrement »⁹⁷.

Notons que, mis à part les recommandations relatives aux pratiques d'harmonisation, le Rapport Bouchard-Taylor en incluait d'autres en lien avec l'apprentissage de la diversité par la population, l'intégration des personnes immigrantes et eu égard à la discrimination.

Le 22 mai 2008, au moment du dépôt du Rapport Bouchard-Taylor, le premier ministre annonce son intention de mettre en place une « déclaration signée par laquelle les candidats à l'immigration s'engageront à adhérer aux valeurs communes de notre société »⁹⁸. La même année, la *Demande de certificat de sélection du Québec* est modifiée de manière à inclure la *Déclaration de valeurs communes de la société québécoise*⁹⁹ que les personnes appartenant aux catégories des travailleurs qualifiés, des investisseurs ou du regroupement familial devront dorénavant signer.

4.2.2 Certains risques associés au glissement d'un discours des droits à un discours des valeurs en matière d'immigration

Déjà, la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes avait entrevu que cette Déclaration des valeurs comportait d'importants risques, notamment du point de vue de la catégorisation Eux/Nous et des barrières à l'intégration :

⁹⁶ *Id.*, p. 46.

⁹⁷ *Id.*, p. 173.

⁹⁸ QUÉBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats de l'Assemblée nationale*, 1^{re} sess., 38^e légis., 22 mai 2008, « Dépôt du rapport de la Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles », 14h05 (M. Charest).

⁹⁹ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, *Pour enrichir le Québec – Affirmer les valeurs communes de la société québécoise*, Gouvernement du Québec, 2008, [En ligne]. <https://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/publications/fr/dcs/a-0520-vf.pdf> (ci-après « Déclaration des valeurs »)

« En voulant obliger les nouveaux immigrants à signer un engagement solennel sur le respect des valeurs communes de la société québécoise, le gouvernement et la société québécoise envoient un message équivoque qui nuira à l'intégration des nouveaux arrivants en les stigmatisant dès le départ comme étant des entraveurs potentiels des valeurs québécoises. »¹⁰⁰

Parallèlement à ces initiatives, le vocable des valeurs démocratiques a été éclipsé par celui des valeurs communes et des valeurs québécoises, comme on a pu le voir précédemment. Or, tel que la Commission l'a souligné dans un mémoire de 2015, les implications ne sont pas les mêmes dès lors qu'on réfère aux valeurs démocratiques ou aux valeurs du groupe majoritaire. Leur contenu peut différer de manière importante¹⁰¹. C'est d'ailleurs pourquoi la Commission a recommandé de préciser le caractère démocratique des « valeurs communes » promues par la politique d'immigration, de diversité et d'inclusion, et ce, au sens de la Charte. Elle reprenait alors les propos de Janie Pelabay, selon lesquels :

« De multiples contenus sémantiques peuvent être attribués aux dites “valeurs” : principes généraux de justice de portée universelle, droits et devoirs institutionnalisés en tant que normes constitutionnelles, vertus civiques et préceptes moraux, héritages civilisationnels alimentant un patrimoine historique particulier, mœurs et habitudes culturelles constituant l'ethnicité concrète d'une nation, etc. Ajoutons que le fait de les proclamer comme étant “communes” – et à ce titre comme “non négociables” – ne permet aucunement de dépasser cette difficulté. »¹⁰²

La situation ici décrite ne serait pas propre au Québec¹⁰³. Le discours des valeurs communes et des valeurs du groupe majoritaire s'est souvent traduit par des « appels à protéger l'intégrité du “nous” face aux assauts des groupes réfractaires aux “valeurs” de la communauté politique »¹⁰⁴. Il s'agirait d'une nouvelle tendance qui constituerait une réaction, voire une remise en cause, des politiques de la reconnaissance¹⁰⁵. En ce sens, le modèle émergent serait moins généreux

¹⁰⁰ TABLE DE CONCERTATION DES ORGANISMES AU SERVICE DES PERSONNES RÉFUGIÉES ET IMMIGRANTES, *Faire signer aux immigrants une Déclaration sur les valeurs du Québec, Lettre ouverte au Premier ministre du Québec*, Monsieur Jean Charest, Communiqué, 20 novembre 2008.

¹⁰¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 20, p. 7.

¹⁰² Janie PÉLABAY, « Gouvernance de la diversité et valeurs communes. Une analyse à partir du Rapport Bouchard-Taylor », Section thématique 65 Des « politiques » de l'intersectionnalité. Un regard comparatif sur l'institutionnalisation du traitement des discriminations multiples en Europe, Congrès de l'Association française de sciences politiques, Paris, 2013, p. 4.

¹⁰³ *Id.*, p. 1.

¹⁰⁴ *Id.*, p. 4.

¹⁰⁵ *Id.*, p. 3.

et plus méfiant à l'égard du pluralisme. On tenterait dorénavant de « le “contenir” dans certaines limites, en “contrôler” les manifestations – en particulier, celles qui relèvent de systèmes de valeurs tenus pour “exogènes”, voire “incompatibles” avec le système de valeurs désigné comme étant le “nôtre” »¹⁰⁶.

De l'avis de la Commission, invoquer le respect des valeurs québécoises comporte ainsi le danger d'imposer des exigences particulières ou supplémentaires — voire contradictoires par rapport aux valeurs démocratiques — aux membres de certains groupes¹⁰⁷. Du même coup, on risque d'établir une frontière entre les citoyens nés ici et les citoyens nés à l'étranger¹⁰⁸.

Les personnes qui ne sont pas issues du groupe majoritaire pourraient subir une pression à la conformité¹⁰⁹ vis-à-vis d'un système de valeurs prescrit. Ces exigences particulières adressées aux membres des minorités, issues ou non de l'immigration, pourraient emporter des atteintes aux droits et libertés pourtant protégés par la Charte. Tel qu'abordé dans la deuxième section du présent mémoire, la Commission questionne ainsi la possibilité d'instaurer, par voie réglementaire, des conditions imposées aux résidents permanents qui pourraient prendre la forme d'un « test de valeurs ».

À la lumière de ce qui précède, la Commission recommande de modifier le projet de loi n° 9 de façon à supprimer les termes « valeurs québécoises » où ils sont cités et ne référer qu'aux valeurs démocratiques telles qu'interprétées au sens de la Charte.

¹⁰⁶ *Id.*

¹⁰⁷ « À partir du moment où l'on traduit en termes identitaires les principes civiques et juridiques formant le socle normatif des régimes démocratiques constitutionnels, la probabilité s'accroît pour que les individus et les groupes épousant des “valeurs” différentes – ou perçus comme tels – se voient contraints, afin d'être considérés comme des membres à part entière de la communauté politique, non plus seulement de respecter les droits et devoirs fondés sur ces “normes”, mais de marquer leur conformité à un éthos particulier, déclaré comme étant “le nôtre”, sans qu'aucune justification supplémentaire ne s'impose pour en asseoir la validité. » Janie PÉLABAY, *Pluralisme et valeurs communes*, Paris, Matinée-débat à Sciences-Po, 2012, p. 8.

¹⁰⁸ Myriam HACHIMI ALAOUI, « L'intégration sous condition : valeurs non négociables et égalité des sexes », (2012) 24 *Canadian Journal of Women and the Law* 115, 122.

¹⁰⁹ J. PÉLABAY, préc., note 107, p. 8.

Recommandation 6 :

La Commission recommande de modifier le projet de loi n° 9 de façon à supprimer les termes « valeurs québécoises » où ils sont cités et ne référer qu'aux valeurs démocratiques telles qu'interprétées au sens de la Charte.

La Commission réitère également la première recommandation du présent mémoire eu égard à l'inscription, à l'article 1 de la *Loi sur l'immigration au Québec* d'une référence explicite aux droits et libertés protégés par la Charte et particulièrement au droit à l'égalité réelle, notamment en ce qui concerne la pleine participation des personnes immigrantes à la vie collective¹¹⁰.

La Commission s'interroge en outre sur les modifications qui seraient apportées à l'article 4 de la *Loi sur le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion* en vertu de l'article 3 du projet de loi n° 9. Le cinquième paragraphe qui serait introduit à cet article établirait que la sélection des ressortissants étrangers (temporaires ou permanents) doit contribuer à répondre aux besoins et aux choix du Québec en fonction de différents facteurs, dont la réalité « socio-culturelle ». S'agirait-il de prendre en compte certaines caractéristiques « socio-culturelles » des communautés locales et de sélectionner des populations sur la base de critères ethniques, nationaux ou religieux qu'on jugerait susceptibles de s'y implanter plus facilement? S'agirait-il de prioriser la sélection de populations immigrantes selon une perception de proximité culturelle ou de valeurs?

En somme, le critère « socio-culturel », en plus d'être large et difficilement mesurable, risque de créer une distinction entre immigrant « désirable » et immigrant « indésirable » et, à terme, de nuire à l'intégration des personnes immigrantes. La Commission recommande donc de modifier l'article 3 du projet de loi n° 9 afin de retirer la référence à la réalité « socio-culturelle » dans le paragraphe 4(5) qu'il envisage d'introduire à la *Loi sur le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'inclusion*.

Recommandation 7 :

La Commission recommande de modifier l'article 3 du projet de loi n° 9 afin de retirer la référence à la réalité « socio-culturelle » dans le paragraphe 4(5) qu'il

¹¹⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 13, p. 17.

envisage d'introduire à la *Loi sur le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'inclusion*.

La Commission remarque par ailleurs que plusieurs dispositions que le projet de loi n° 9 propose d'introduire à la *Loi sur le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion* et à la *Loi sur l'immigration au Québec* traitent de l'« apprentissage » des valeurs par les personnes immigrantes. Rappelons à ce sujet que la Commission, dont la fonction est d'assurer « par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des principes contenus dans la présente Charte », a entre autres pour responsabilité « [d']élaborer et appliquer un programme d'information et d'éducation, destiné à faire comprendre et accepter l'objet et les dispositions de la présente Charte »¹¹¹.

À ce titre, elle tient à réitérer l'importance de mettre de l'avant l'éducation aux droits et libertés, pour les personnes immigrantes, mais également pour l'ensemble de la population. Comme la Commission le soulignait en 2015 — dans le cadre de son mémoire sur la nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion — l'éducation aux droits et libertés constitue un outil privilégié pour lutter contre les préjugés et la discrimination et assurer l'édification « de collectivités plus inclusives »¹¹². L'engagement partagé de la société québécoise et des personnes immigrantes, visant à favoriser la pleine participation de ces dernières à la vie collective, ne sera rendu possible que par l'apprentissage, par tous, des valeurs démocratiques et des droits et libertés garantis par la Charte.

Aussi, en vue d'assurer le caractère inclusif des institutions publiques, la Commission insiste à nouveau sur l'importance qu'elle accorde à la formation continue de l'ensemble du personnel de l'État aux enjeux et aux mécanismes de protection des droits et libertés, afin que les services disponibles au public soient accessibles à tous. Cette formation aux droits et libertés devrait prioritairement être offerte aux hauts fonctionnaires, aux personnes en autorité et aux responsables des ressources humaines.

¹¹¹ Art. 71 Charte.

¹¹² Art. 3 (art. 4(8)) projet de loi n° 9.

CONCLUSION

Conformément aux responsabilités que lui confère la Charte, la Commission a procédé à l'étude du projet de loi n° 9 présenté devant l'Assemblée nationale le 7 février dernier. Au terme de son analyse, la Commission a exposé d'importantes préoccupations quant à l'impact potentiel de certaines dispositions de ce projet de loi sur les droits et libertés protégés par la Charte, notamment le droit à l'égalité et à la non-discrimination.

Dans un premier temps, la Commission constate que le projet de loi n° 9 pose la question de l'intégration socioéconomique des personnes immigrantes principalement en termes d'arrimage entre le profil professionnel de celles-ci et les besoins du marché du travail. Ce faisant, le projet de loi omet de prendre en compte la discrimination systémique fondée sur les motifs « race », couleur et origine ethnique ou nationale qui perdurent, tant dans l'accès à l'emploi que dans le maintien et la progression en emploi. Plus encore, l'article 6 du projet de loi n° 9 propose de modifier l'article 1 al. 2 de la *Loi sur l'immigration au Québec* qui énonce l'objet de cette loi afin d'y supprimer la référence au droit à l'égalité qui y avait été inscrite à la suite d'une recommandation formulée en 2016 par la Commission. À ce sujet, la Commission formule la recommandation suivante :

Recommandation 1 :

La Commission recommande de modifier l'article 6 du projet de loi n° 9 afin que l'article 1 de la *Loi sur l'immigration au Québec* réfère de manière explicite aux droits et libertés protégés par la Charte et particulièrement au droit à l'égalité réelle, notamment en ce qui concerne la pleine participation des personnes immigrantes à la vie collective.

De plus, considérant que l'amélioration de l'adéquation entre la sélection des immigrants et leur intégration socioéconomique commande tout d'abord de mettre l'accent sur la responsabilité de la société d'accueil et de l'État en matière de lutte contre les obstacles systémiques aux effets discriminatoires rencontrés par les immigrants racisés, la Commission rappelle les recommandations qui suivent :

Recommandation 2 :

La Commission réitère les recommandations suivantes :

- Que le gouvernement axe ses interventions sur l'approche de l'accès à l'égalité en emploi pour lutter contre la discrimination systémique, et ce, à tous les niveaux du système d'emploi.
- Que les programmes d'accès à l'égalité en emploi de la fonction publique soient assujettis aux mécanismes de reddition de compte et de contrôle de la Commission.
- Que les minorités racisées constituent un groupe cible distinct et spécifique des programmes d'accès à l'égalité en emploi de la fonction publique.
- Que soit identifiée la proportion que représentent les minorités racisées au sein de la fonction publique et que, le cas échéant, des objectifs de représentativité propres à ce groupe soient établis.
- Que le gouvernement étende l'obligation d'appliquer un programme d'accès à l'égalité en emploi aux entreprises du secteur privé.

Recommandation 3 :

La Commission recommande que le gouvernement lève les obstacles systémiques aux effets discriminatoires entravant la reconnaissance des diplômes et de l'expérience professionnelle acquis dans le pays d'origine ou de provenance des personnes immigrantes.

Dans un deuxième temps, la Commission soulève d'importantes préoccupations quant aux dispositions du projet de loi n° 9 en vertu desquelles le gouvernement pourrait imposer, par voie réglementaire, des conditions relatives à la résidence permanente conférée par la Loi fédérale sur l'immigration. Au-delà de sérieuses questions de constitutionnalité que posent ces dispositions, la Commission constate qu'elles risquent de porter atteinte aux droits garantis par la Charte, principalement le droit à l'égalité. La Commission s'inquiète par ailleurs du fait que l'introduction de ces conditions ne soit pas davantage balisée dans la loi et que le détail de leur établissement soit prévu uniquement par voie réglementaire. La Commission formule la recommandation suivante à ce chapitre :

Recommandation 4 :

Considérant le fait qu'il est proposé d'ajouter, par voie réglementaire, des conditions additionnelles liées au statut de résident permanent; considérant que les objectifs inscrits dans le projet de loi à cet égard sont libellés en termes très larges; considérant le manque de précision du projet de loi quant à ce qui pourra être considéré comme un indicateur de succès de ces conditions et considérant les préoccupations exprimées quant au fait que de telles conditions pourraient avoir un effet discriminatoire envers certains résidents permanents, la Commission recommande de modifier le projet de loi n° 9 de façon à ce que les articles 8 et 10 du projet de loi soient soumis à l'obligation de publication inscrite à l'article 8 de la *Loi sur les règlements*.

En vertu des compétences qui lui sont dévolues par la Charte, la Commission se réservera alors le droit d'analyser la conformité à celle-ci des projets de règlement publiés en vertu des dispositions qui seraient introduites suivant les articles 8 et 10 du projet de loi. La Commission analysera également tout projet de règlement qui serait publié en vertu de l'article 21.1 que l'article 9 du projet de loi propose d'introduire à la *Loi sur l'immigration au Québec*.

Dans un troisième temps, la Commission s'inquiète du respect des droits des personnes visées par l'article 20 du projet de loi n° 9 en vertu duquel il serait mis fin à toutes les demandes soumises dans le cadre du programme régulier des travailleurs qualifiés avant le 2 août 2018 et qui n'auraient pas fait l'objet d'une décision en date de la présentation du projet de loi. À la lumière de son analyse, la Commission formule la recommandation suivante :

Recommandation 5 :

La Commission recommande de modifier le projet de loi n° 9 afin de retirer l'article 20 de celui-ci.

Enfin, dans un quatrième temps, le mémoire de la Commission porte sur les trois dispositions du projet de loi n° 9 qui visent à modifier la *Loi sur l'immigration au Québec* et la *Loi sur le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion*, notamment afin d'associer la notion de « valeurs québécoises exprimées par la Charte [...] » à celle de « valeurs démocratiques » qui s'y trouve déjà. Certes, des valeurs fondamentales sont au cœur de l'objet même des droits et libertés de la personne et, encore plus précisément, de la Charte. La Commission juge néanmoins nécessaire de faire un certain nombre de rappels eu égard à l'interprétation que doivent prendre celles-ci en vertu de la Charte. À cet égard, la Commission formule la recommandation suivante :

Recommandation 6 :

La Commission recommande de modifier le projet de loi n° 9 de façon à supprimer les termes « valeurs québécoises » où ils sont cités et ne référer qu'aux valeurs démocratiques telles qu'interprétées au sens de la Charte.

La Commission s'interroge en outre sur les modifications qui seraient apportées à l'article 4 de la *Loi sur le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion* en vertu de l'article 3 du projet de loi n° 9. Pour rappel, le cinquième paragraphe qui serait introduit à cet disposition

établirait que la sélection des ressortissants étrangers (temporaires ou permanents) doit contribuer à répondre aux besoins et aux choix du Québec en fonction de différents facteurs, dont la réalité « socio-culturelle ». De l'avis de la Commission, ce critère, en plus d'être large et difficilement mesurable, risque de créer une distinction entre immigrant « désirable » et immigrant « indésirable » et, à terme, de nuire à l'intégration des personnes immigrantes. La Commission a fait la recommandation suivante à ce propos.

Recommandation 7 :

La Commission recommande de modifier l'article 3 du projet de loi n° 9 afin de retirer la référence à la réalité « socio-culturelle » dans le paragraphe 4(5) qu'il envisage d'introduire à la *Loi sur le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'inclusion*.

Enfin, la Commission tient à réitérer l'importance de mettre de l'avant l'éducation aux droits et libertés, pour les personnes immigrantes, mais également pour l'ensemble de la population. De l'avis de la Commission, l'éducation aux droits et libertés demeure un outil privilégié pour lutter contre les préjugés et la discrimination et assurer l'édification « de collectivités plus inclusives »¹¹³.

¹¹³ *Id.*