


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

PROJET DE LOI N° 77, *LOI SUR L'IMMIGRATION AU QUÉBEC*

Document adopté à la 624^e séance de la Commission,
tenue le 22 janvier 2016, par sa résolution COM-624-7.1.2



Claude Boies, avocat
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

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

Traitement de texte :

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

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1 LES NOUVEAUTÉS INTRODUITES PAR LE PROJET DE LOI	2
1.1 Les programmes pilotes	3
1.2 La nouvelle procédure d'immigration	3
2 LES CONSIDÉRATIONS D'ORDRE PROCÉDURAL	4
2.1 Le recours à la réglementation	4
2.2 Les sanctions administratives pécuniaires	5
3 LES CONSIDÉRATIONS RELATIVES AU DROIT SUBSTANTIEL	7
3.1 La décision du ministre relative à la gestion des demandes	7
3.2 Le traitement des travailleuses et travailleurs étrangers temporaires	12
3.3 L'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles	14
CONCLUSION.....	18

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse¹, dont on souligne cette année le 40^e anniversaire, a pour mission d'assurer le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*². 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. Conformément à ce mandat, la Commission a procédé à l'analyse du Projet de loi n° 77, *Loi sur l'immigration au Québec*⁷ présenté devant l'Assemblée nationale le 2 décembre 2015.

Ce projet de loi s'inscrit dans la continuité de la consultation publique sur la nouvelle politique en matière d'immigration tenue au début de l'année 2015. Il s'agit, selon la ministre, d'une « réforme en profondeur de la Loi actuelle » qui permettra au Québec de bénéficier d'un « système d'immigration moderne et performant »⁸. Il importe de souligner que ni la version finale de la Politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion, *Ensemble, nous sommes le Québec*, ni sa stratégie d'action n'ont été rendues publiques⁹. Pour

¹ Ci-après « Commission ».

² *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12, art. 57 al. 1 et 2 (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 Charte, préc., note 2, art. 58 al. 2.

⁶ *Id.*, art. 71 al. 1 et al. 2 (6).

⁷ *Loi sur l'immigration au Québec*, projet de loi n° 77 (présentation, 2 décembre 2015), 1^{ère} sess., 41^e légis. (Qc.) (ci-après « projet de loi n° 77 »).

⁸ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, *Révision en profondeur de la Loi sur l'Immigration*, Communiqué du 2 décembre 2015, [En ligne].
<http://www.midi.gouv.qc.ca/fr/presse/communiqués/com20151202.html>

⁹ Le Décret 981-2015 concernant l'approbation de la Politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion *Ensemble, nous sommes le Québec*, (2015) 147 G.O. II, 4543, annonce l'adoption de la politique par le Conseil des ministres, sans en publier le texte.

rappel, la Commission a présenté un mémoire sur le document de consultation concernant la politique en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion en janvier dernier¹⁰.

Conformément au mandat qui lui incombe, la Commission a examiné la conformité du projet de loi n° 77 avec les dispositions de la Charte. La première partie du mémoire présente succinctement certaines nouveautés introduites par le projet de loi en matière d'immigration. La partie suivante aborde brièvement des considérations d'ordre procédural. Enfin, des préoccupations quant à certains éléments de droit substantiel du projet de loi concernant la décision du ministre relative à la gestion des demandes, le traitement des travailleuses et travailleurs étrangers temporaires ainsi que l'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles, sont soulevées dans la dernière partie.

1 LES NOUVEAUTÉS INTRODUITES PAR LE PROJET DE LOI

Le projet de loi maintiendrait plusieurs dispositions de la loi actuelle, notamment en matière de planification de l'immigration, tout en apportant des modifications substantielles. Le changement le plus significatif de la loi projetée consiste à introduire une nouvelle étape dans la procédure de demande d'immigration, celle de la « déclaration d'intérêt ». Pour ce faire, le gouvernement québécois dit s'inspirer de modèles d'immigration éprouvés tels que ceux en vigueur depuis quelques années déjà en Australie et en Nouvelle-Zélande¹¹ ainsi que celui adopté plus récemment par le Canada. Ces modèles permettent au ressortissant étranger ayant fait au préalable une déclaration d'intérêt¹² de faire une demande de résidence permanente s'il y est invité¹³.

Le projet de loi comprend 15 chapitres. Les six premiers portent sur la sélection, et très succinctement, sur l'intégration des immigrants. Les chapitres suivants concernent la

¹⁰ 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.

¹¹ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, préc., note 8.

¹² En ce qui concerne le modèle canadien, voir : *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, c. 27, art. 10.1 (3) tel que modifié par la *Loi n° 2 sur le plan d'action économique de 2013*, L.C. 2013, c. 40, art. 290 et la *Loi n° 1 sur le plan d'action économique de 2014*, L.C. 2014, c. 20, art. 306.

¹³ En ce qui concerne le modèle canadien, voir : *id.*, art. 10.1(1).

reconnaissance des consultants en immigration, les recours, les droits exigibles, la délégation des pouvoirs du ministre, les pouvoirs de vérification et d'enquête, les dispositions pénales et les pouvoirs réglementaires.

1.1 Les programmes pilotes

Le chapitre III du projet de loi, réservé à l'immigration temporaire et permanente, introduit une nouvelle disposition, qui habiliterait le ministre à créer des programmes pilotes à durée déterminée en vue de l'élaboration de nouveaux programmes d'immigration. Ces programmes pilotes d'immigration temporaire ou permanente dont les conditions, les critères de sélection et les droits exigibles applicables seraient déterminés par règlement du ministre, s'étaleraient sur une période maximale de cinq ans et concerneraient un nombre maximal de ressortissants étrangers pouvant être sélectionnés¹⁴.

1.2 La nouvelle procédure d'immigration

Le chapitre V, relatif à la procédure et à la gestion des demandes, introduit dans sa section II la principale modification du système québécois d'immigration. La procédure de demande d'immigration comprendrait dorénavant une étape préalable à la sélection, la déclaration d'intérêt. En effet, afin d'être invité par le ministre à déposer une demande de sélection, le ressortissant étranger, sous réserve d'exception réglementaire, devrait avoir présenté une déclaration d'intérêt¹⁵. Le projet de loi ne spécifie pas quelles catégories de ressortissants étrangers seraient visées par l'obligation de déposer une déclaration d'intérêt.

Les déclarations d'intérêt à séjourner ou à s'établir au Québec, si elles satisfont aux conditions de dépôt déterminées par règlement, seraient déposées dans une banque de candidatures¹⁶. Ensuite, le ministre inviterait, sur la base de critères qu'il aurait lui-même déterminés¹⁷, les

¹⁴ Projet de loi n° 77, préc., note 7, art. 16 et 32.

¹⁵ *Id.*, art. 41.

¹⁶ *Id.*, art. 42.

¹⁷ *Id.*, art. 43 al. 1 et art. 45.

personnes dont les déclarations d'intérêt répondent le mieux aux besoins du Québec¹⁸, à déposer une demande de sélection.

La section III du chapitre V est réservée aux pouvoirs de gestion des déclarations d'intérêt et des demandes de sélection par le ministre. Il disposerait notamment de la faculté de prendre une décision relative au nombre maximum de déclarations d'intérêt pouvant être déposées dans la banque, à la période de dépôt ou à la suspension du dépôt des déclarations d'intérêt¹⁹.

Il disposerait également d'un pouvoir de décision²⁰ concernant les demandes de sélection similaire à celui dont il dispose actuellement²¹.

Le ministre aurait le pouvoir de prendre une décision pouvant s'appliquer à un pays, une région ou un groupe de ceux-ci pour des motifs humanitaires ou pour assurer le traitement équitable des déclarations d'intérêt et des demandes de toute autre provenance²².

2 LES CONSIDÉRATIONS D'ORDRE PROCÉDURAL

2.1 Le recours à la réglementation

La Commission remarque que le projet de loi laisse au gouvernement le soin de préciser, dans la réglementation à venir, plusieurs critères d'application de la loi, ce qui laisse de grands pans du nouveau système inconnus à ce stade-ci. En effet, à près d'une cinquantaine de reprises, le projet de loi prévoit que certaines questions seront réglées par règlement du gouvernement ou du ministre.

¹⁸ *Id.*, « Notes explicatives », p. 3.

¹⁹ *Id.*, art. 50.

²⁰ *Id.*, art. 49.

²¹ *Loi sur l'immigration au Québec*, RLRQ, c. I-0.2, art. 3.0.1 et 3.5.

²² *Projet de loi n° 77*, préc., note 7, art. 51.

Bien que le pouvoir réglementaire doive être exercé dans le respect des dispositions de la Charte, il devient difficile d'évaluer, avant que ce pouvoir ne soit exercé, la conformité du système normatif mis en place par le projet de loi aux dispositions de la Charte.

La Commission est en outre préoccupée de ce que le projet de loi soustrairait la plupart des règlements²³ du processus de prépublication prévu à la *Loi sur les règlements*²⁴. De plus, certaines décisions du ministre ne seraient pas prépubliées étant donné qu'elles ne seraient pas considérées comme des règlements en vertu du projet de loi²⁵. Cette exclusion de la prépublication est susceptible de porter atteinte au droit à l'information garanti par la Charte²⁶. La Commission a récemment rappelé l'importance de ce droit et son lien avec l'objectif de transparence mis de l'avant par le gouvernement²⁷. Elle avait auparavant fait remarquer 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 démocratiques²⁸.

La Commission recommande que la soustraction des règlements du processus de prépublication prévu à l'article 99 soit retirée du projet de loi n° 77.

2.2 Les sanctions administratives pécuniaires

Le projet de loi introduirait la possibilité pour le gouvernement d'aménager par règlement des sanctions administratives, y compris des sanctions pécuniaires²⁹. Ces sanctions pourraient être

²³ *Id.*, art. 99.

²⁴ RLRQ, c. R-18.1, art. 8 et 17.

²⁵ Projet de loi n° 77, préc., note 7, art. 45 et 52.

²⁶ Charte, préc., note 2, art. 44.

²⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale sur le document d'orientation intitulé « Plus de transparence, pour une meilleure gouvernance : Orientations gouvernementales pour un gouvernement plus transparent, dans le respect du droit à la vie privée et la protection des renseignements personnels »*, (Cat. 2.412.42.6), 2015, p. 24 et s.

²⁸ 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.

²⁹ Projet de loi n° 77, préc., note 7, Chapitre XIII, (« Règlements »).

prévues en cas de contravention à un règlement concernant les programmes d'immigration³⁰, à un règlement concernant les obligations des employeurs de ressortissants étrangers³¹, à un règlement qui a trait aux consultants en immigration³² et en cas de contravention à l'obligation de se faire reconnaître comme consultant en immigration³³. À l'instar de la loi actuelle³⁴, le projet de loi comporte également des dispositions pénales³⁵.

Si le projet de loi n° 77 était adopté en l'état, des sanctions administratives pécuniaires pourraient éventuellement être infligées à des personnes qui contreviennent aux règlements concernant les programmes d'immigration. Or, ces personnes sont susceptibles d'être en majorité des ressortissants étrangers qui ne sont pas nécessairement familiers avec la législation québécoise. Un certain nombre de ces personnes risquent par conséquent de se trouver en situation de vulnérabilité.

Des ressortissants étrangers se retrouveront donc éventuellement confrontés à la possibilité de se voir imposer des sanctions en vertu de règlements qui ont été soustraits à l'obligation de prépublication tout en étant privés des garanties judiciaires prévues à la Charte. Ils disposeraient cependant d'un recours au Tribunal administratif du Québec en vue de contester ces sanctions³⁶.

La jurisprudence de la Cour suprême reconnaît cependant la validité de ce type de sanctions qui ne donnent pas accès aux garanties relatives à la procédure pénale, entre autres, spécifiquement dans le domaine disciplinaire³⁷.

³⁰ *Id.*, art. 97(1°) qui renvoie à l'art. 9.

³¹ *Id.*, art. 97(2°) qui renvoie à l'art. 15 al. 2 et à l'art. 29 al. 2.

³² *Id.*, art. 97(2°) qui renvoie à l'art. 65.

³³ *Id.*, art. 97(3°) qui renvoie à l'art. 60.

³⁴ *Loi sur l'immigration au Québec*, préc., note 21, Section VI, (« Dispositions pénales »).

³⁵ *Projet de loi n° 77*, préc., note 7, Chapitre XII, (« Dispositions pénales »).

³⁶ *Id.*, art. 69(4°).

³⁷ *R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541, 1987 CanLII 41 (CSC). Dans cette affaire, la Cour suprême a décidé qu'une sanction est qualifiée de pénale, par opposition à une sanction administrative, quand elle est soumise à une procédure pénale ou quand elle entraîne de véritables conséquences pénales. La Cour suprême a confirmé cette décision dans les arrêts *Martineau c. M.R.N.*, [2004] 3 RCS 737, 2004 CSC 81 et *Guindon c. Canada*, 2015 CSC 41.

3 LES CONSIDÉRATIONS RELATIVES AU DROIT SUBSTANTIEL

3.1 La décision du ministre relative à la gestion des demandes

À la section III du projet de loi, l'article 51, qui porte sur la décision du ministre relative à la gestion des demandes, retient plus particulièrement l'attention de la Commission. Cet article se lit comme suit :

« 51. Une décision du ministre prise en vertu des articles 49 ou 50 peut s'appliquer à une catégorie, à un programme d'immigration ou à un volet d'un tel programme.

Une décision du ministre prise pour des motifs humanitaires ou pour assurer un traitement équitable des déclarations d'intérêt et des demandes de toute provenance peut, de plus, s'appliquer à un pays, à une région ou à un groupe de ceux-ci.

Une décision visant les demandes présentées en vertu des articles 15 et 29 peut notamment s'appliquer à une région du Québec, à un secteur d'activité économique, à un métier ou à une profession en tenant compte des besoins du marché du travail du Québec.

Une décision est prise pour une période maximale de 24 mois et peut être modifiée en tout temps au cours de cette période. Le ministre publie la décision à la *Gazette officielle du Québec* et sur tout support qu'il juge approprié. Cette décision prend effet à la date de sa publication ou à la date ultérieure qui y est fixée.

Le motif justifiant une décision doit être publié avec celle-ci ». ³⁸

Les articles 49 et 50 auxquels l'article 51 fait référence portent sur les pouvoirs de gestion des déclarations d'intérêt et des demandes de sélection par le ministre. Il disposerait notamment du pouvoir de prendre une décision quant au nombre maximum de déclarations d'intérêt pouvant être déposées dans la banque, à la période de dépôt ou à la suspension du dépôt des déclarations d'intérêt³⁹. Il continuerait également à disposer d'un pouvoir de décision concernant les demandes de sélection⁴⁰ similaire à celui dont il bénéficie actuellement⁴¹.

Les termes « un pays, [...] une région ou [...] un groupe de ceux-ci » de l'alinéa 2 reprennent en partie un critère de sélection qui figure dans la loi actuelle, le bassin géographique, même si cette dernière expression est éliminée dans le projet de loi⁴². Il convient de rappeler que ce

³⁸ Projet de loi n° 77, préc., note 7, art. 51.

³⁹ *Id.*, art. 50.

⁴⁰ *Id.*, art. 49.

⁴¹ *Loi sur l'immigration au Québec*, préc., note 21, art. 3.0.1 et 3.5.

⁴² *Id.*

critère de sélection des ressortissants étrangers a été introduit dans la législation québécoise en matière d'immigration en 2004, lors de la modification de la *Loi sur l'immigration au Québec*⁴³. Le critère du bassin géographique est utilisé dans les plans annuels d'immigration du Québec, à partir de 2005, et dans la planification pluriannuelle de l'immigration, en 2010⁴⁴.

À l'époque en 2004, la Commission réagissait à l'introduction dans la loi, de la notion de bassin géographique et plus précisément, à la prise en compte de ce critère dans la sélection des immigrants au Québec⁴⁵. Elle estimait que, sans cadre précis qui balise clairement la capacité du ministre de fixer des volumes d'immigration selon le bassin géographique, le recours à l'origine ethnique ou nationale dans la sélection des immigrants compromettrait le droit à l'égalité garanti par l'article 10 de la Charte. Par la suite, la Commission réitérait à quatre reprises ses préoccupations au regard de ce critère pouvant générer des effets discriminatoires⁴⁶.

L'alinéa 2 de l'article 51 proposé comporte deux cas de figure bien distincts pour lesquels le ministre peut prendre une décision relative à la gestion des demandes d'immigration pouvant s'appliquer à un pays, à une région ou à un groupe de ceux-ci.

Le premier cas concerne toute décision prise pour des motifs humanitaires, et le second porte sur toute décision prise pour assurer un traitement équitable des déclarations d'intérêt et des demandes de toute provenance.

⁴³ *Loi modifiant la Loi sur l'immigration au Québec*, L.Q. 2004, c. 18, art. 4 et 11.

⁴⁴ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, *Document de consultation « La planification de l'immigration au Québec pour la période 2012-2015 »*, p. 24.

⁴⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 28, p. 20.

⁴⁶ 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. 11-12; 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; 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° 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, pp. 42-45; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, pp. 43-45.

Nous présumons que la notion de décisions prises pour des motifs humanitaires réfère à l'immigration humanitaire mentionnée à l'article 7 et à la sous-section IV, de la section IV du chapitre III du projet de loi. Elle correspondrait à la « catégorie des ressortissants étrangers qui sont dans une situation particulière de détresse »⁴⁷ qui existe dans la législation actuellement en vigueur.

Le gouvernement fédéral détermine qui est un réfugié au sens de *la Convention des Nations unies relative au statut des réfugiés*⁴⁸ et quelles sont les personnes en situation semblable qui ont besoin de protection⁴⁹. Le Québec applique ensuite ses propres critères de sélection.

L'origine nationale est un facteur déterminant de la faculté des personnes concernées d'obtenir une protection, non pas de façon arbitraire, mais en raison de la situation qui prévaut dans leur pays d'origine ou de résidence. Tant qu'il est utilisé aux fins d'accorder une protection, et non pour en exclure quiconque, ce facteur ne saurait être considéré comme discriminatoire.

Dans le second cas, l'alinéa 2 de l'article 51 introduit la notion de « traitement équitable » quant aux décisions du ministre pouvant s'appliquer à un pays, une région ou un groupe de ceux-ci. La Commission constate que le concept de traitement équitable des demandes de toute provenance constitue un fondement peu défini de l'exercice d'une discrétion ministérielle, quoiqu'il ne soit pas, en soi, en contravention avec la Charte. Par contre, la Commission rappelle que ce concept ne peut servir à justifier des décisions ministérielles qui seraient discriminatoires, et donc en contravention de la Charte. En effet, la Charte liant l'État, conformément à son article 54, de telles décisions doivent être prises en conformité avec ses exigences, y compris celle de respecter le droit à l'égalité de tous qui y est inscrit à l'article 10. Dans tous les cas, le recours au concept de traitement équitable devrait donc être exercé dans le respect des dispositions de la Charte, et en particulier, du droit à l'égalité.

⁴⁷ *Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers*, RLRQ, c. I-0.2, r.4, art. 18.

⁴⁸ *Convention relative au statut des réfugiés*, 28 juillet 1951, 189 R.T.N.U. 137 (entrée en vigueur : 22 avril 1954).

⁴⁹ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, *L'immigration : Partage des responsabilités Québec-Canada. Statut des personnes se trouvant au Québec. Catégories d'immigration. Consultation 2008-2009*, Québec, 2007, p. 11.

Le changement introduit par le projet de loi donnera au ministre le pouvoir discrétionnaire de prendre des décisions qui s'appliqueront à des pays ou groupes de pays ou des régions pour assurer un « traitement équitable » des demandes de toute provenance. Or, une des conséquences possibles de la mise en œuvre de la faculté du ministre de prendre une décision sur la base « d'un pays, d'une région ou d'un groupe de ceux-ci » est qu'un candidat à l'immigration économique, qui satisferait par ailleurs aux autres critères de sélection, pourrait être exclu sous le seul motif de son origine nationale ou ethnique. Dans les cas où la Charte lui est applicable, cette exclusion pourrait violer ses droits reconnus par la Charte, puisque celle-ci garantit le droit à l'égalité et interdit la discrimination pour le motif de l'origine ethnique ou nationale.

Le fait d'autoriser le ministre à prendre une décision de gestion des demandes fondée sur le pays ou la région pourrait donc avoir comme conséquence de priver quelqu'un de la possibilité d'être sélectionné en ayant comme seule justification son origine nationale. Cette décision serait susceptible de porter atteinte à son droit à l'égalité.

La question de déterminer si la Charte s'applique aux personnes qui produisent des demandes d'immigration est complexe.

Depuis 2010, de plus en plus de demandes de sélection⁵⁰ sont effectuées sur le sol québécois. Avec le présent projet de loi, le gouvernement fait le choix d'introduire une déclaration d'intérêt dans le processus de sélection des immigrants. Cette déclaration d'intérêt consiste pour le demandeur à manifester sa volonté d'immigrer en prouvant que ses qualifications et compétences sont en adéquation avec les besoins du marché du travail québécois du moment. Par conséquent, on peut supposer que les immigrants temporaires présents au Québec pourraient bénéficier de mesures qui faciliteraient leur sélection à titre de résidents permanents. Or, les personnes qui présenteraient leur déclaration d'intérêt ou leur demande à

⁵⁰ Il s'agit ici des demandes de sélection relevant du programme de l'expérience québécoise. « Entré en vigueur en 2010, le Programme de l'expérience québécoise vise à faciliter le passage du statut de résident temporaire au statut de résident permanent pour les travailleuses et les travailleurs temporaires spécialisés en emploi, ainsi que les étudiantes et les étudiants étrangers diplômés du Québec. », MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, *L'immigration au Québec. Le rôle du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion et de ses partenaires*, Document de référence, 2015, p. 37.

partir du Québec peuvent invoquer les garanties offertes par la Charte⁵¹. La possibilité d'un ressortissant étranger qui ne se trouve pas au Québec d'invoquer la Charte est cependant problématique⁵².

En résumé, s'ils étaient adoptés, ces articles seraient donc soumis aux dispositions de la *Charte des droits et libertés de la personne*, dont le droit à l'égalité pour des candidats à l'immigration économique qui se trouveraient déjà en sol québécois. Ceux-ci disposeraient sans équivoque du droit d'invoquer la Charte. Ce droit serait cependant incertain pour une personne se trouvant à l'étranger.

L'utilisation des critères tels le pays ou la région pourrait alors porter atteinte au droit à l'égalité sans discrimination fondée sur l'origine ethnique ou nationale des ressortissants étrangers en sol québécois en compromettant leur droit à la liberté de leur personne⁵³, leur droit à la sauvegarde de leur dignité⁵⁴ et leur droit à l'égalité dans la conclusion d'un acte juridique ayant pour objet des biens ou des services ordinairement offerts au public⁵⁵.

⁵¹ Sur l'application de la Charte québécoise aux personnes se trouvant au Québec nonobstant leur statut d'immigration, voir COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *La discrimination systémique à l'égard des travailleuses et travailleurs migrants*, Marie Carpentier, (Cat. 2.120-7.29), 2011, aux pp. 29 et ss.

⁵² En 1985, la Cour suprême s'est prononcée sur la question de l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés* à des personnes ni résidentes, ni citoyennes et en vient à la conclusion que ladite charte s'applique si les personnes se trouvent en sol canadien : *Singh c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1985] 1 RCS 177, 1985 CanLII 65 (CSC), p. 202 (par. 35). Depuis, la position de la Cour suprême quant à la portée extraterritoriale de la Charte canadienne a évolué et les personnes se trouvant à l'étranger peuvent en invoquer l'application s'il y a « violation manifeste du droit international et des droits fondamentaux de la personne » : *Canada (Justice) c. Khadr*, [2008] 2 RCS 125, 2008 CSC 28 par. 18 citant *R. c. Hape*, 2 RCS 292, 2007 CSC 26 aux par. 51, 56 et 101. Les tribunaux ont cependant continué à appliquer un critère de rattachement au Canada de la personne se trouvant en sol étranger comme facteur déterminant de la portée extraterritoriale de la Charte canadienne : Véronique TALBOT, Marie-Ève DUMONT et Pierre BOSSET, « Chronique de jurisprudence canadienne et québécoise portant sur le droit international public », (2009) 22 :2 : *R.Q.D.I.* 311, à la p. 321. Les auteurs font référence à la décision *Amnistie internationale c. Canada (Chef d'état-major de la Défense)*, 2008 CAF 401, 4 RCF, 149 (requête pour permission d'en appeler à la Cour suprême rejetée le 21 mai 2009). Notons que la Cour d'appel du Québec a distingué de façon non-équivoque l'applicabilité de la Charte canadienne à la législation québécoise concernant l'immigration, celle-ci n'étant pas contestée, du droit d'un ressortissant étranger ne se trouvant pas sur le territoire de l'invoquer : *Chazi c. Québec (Procureur général)*, 2008 QCCA 1703, par. 91-92.

⁵³ Charte, préc., note 2, art. 1.

⁵⁴ *Id.*, art. 4.

⁵⁵ *Id.*, art. 12. Voir COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, 2013, préc., note 46, p. 42; 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 Karina Montminy, (Cat. 2.412.111), 2009, p. 5; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 28, p. 10.

La Commission recommande d'amender l'article 51 du projet de loi afin de rappeler que le pouvoir discrétionnaire du ministre de prendre des décisions relatives à la gestion des demandes doit être exercé dans le respect des dispositions de la Charte, et en particulier, du droit à l'égalité.

3.2 Le traitement des travailleuses et travailleurs étrangers temporaires

Le projet de loi prévoit qu'un ressortissant étranger qui séjourne au Québec de façon temporaire peut présenter une demande de sélection :

« 17. Un ressortissant étranger qui séjourne au Québec à titre temporaire peut présenter une demande de sélection dans le cadre d'un programme d'immigration destiné à permettre son établissement à titre permanent.

Les conditions et, le cas échéant, les critères de sélection applicables au ressortissant étranger dans le cadre d'un tel programme sont déterminés par règlement du gouvernement. »⁵⁶

Le projet de loi introduit également la possibilité de créer des programmes pilotes, tant en matière d'immigration temporaire⁵⁷ que permanente⁵⁸.

Dans un avis adopté en 2011, la Commission en venait à la conclusion que les aides familiales résidentes, les travailleurs agricoles saisonniers et les autres travailleurs étrangers temporaires peu spécialisés sont victimes de discrimination systémique en raison de leur origine ethnique ou nationale, de leur race, de leur condition sociale, de leur langue et, dans le cas des aides familiales résidentes, de leur sexe⁵⁹. Elle avait, à cette occasion, recommandé :

« [q]ue le gouvernement du Québec utilise sa compétence législative en matière d'immigration afin de limiter le recours à des travailleuses et travailleurs migrants en proposant pour ceux-ci des programmes d'immigration permanente qui tiennent compte des problèmes réels de pénurie de main-d'œuvre. »⁶⁰

⁵⁶ Projet de loi n° 77, préc., note 7, art. 17.

⁵⁷ *Id.*, art. 16.

⁵⁸ *Id.*, art. 32.

⁵⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 51.

⁶⁰ *Id.*, p. 93.

La Commission a réitéré cette recommandation à l'occasion des récentes consultations concernant le document *Vers une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion*⁶¹. En 2011, la Commission avait recommandé, de façon subsidiaire, que le Gouvernement utilise son pouvoir de sélection pour n'accepter que des travailleuses et travailleurs disposant d'un permis de travail ouvert ou sectoriel par province et qui ne sont pas contraints de demeurer chez l'employeur⁶².

Les dispositions du projet de loi citées semblent être un pas dans le sens de la recommandation de la Commission. Cependant, encore une fois, il faudra attendre l'adoption des règlements pour savoir si les critères d'accès à la résidence permanente pour les ressortissants étrangers qui séjournent temporairement au Québec sont discriminatoires ou non.

Un des problèmes dont le projet de loi ne traite pas et qui est essentiel pour la mise en œuvre sans discrimination des droits des travailleuses et travailleurs étrangers temporaires est la révision des décisions unilatérales de rapatriement prises par les employeurs, parfois avec l'assentiment des représentants consulaires. En effet, il existe un flou juridique quant à la nature de ce procédé consistant à reconduire à l'avion un employé dont les services ne sont plus requis : relève-t-elle du droit du travail ou du droit de l'immigration? Malheureusement, il n'existe aucun mécanisme d'examen des mesures de fins d'emploi avant la fin du contrat et de rapatriement. Il s'agit pourtant, avec le permis de travail restreint et l'obligation de résider chez l'employeur, d'un des plus importants facteurs de vulnérabilité affectant les travailleuses et travailleurs étrangers temporaires. En plus de compromettre le droit à la sûreté et la liberté de sa personne⁶³, cet état de choses rend l'exercice des recours prévus par les différents régimes de protection existant en droit du travail (normes du travail, santé et sécurité du travail, droits et libertés, syndicalisation) extrêmement difficile. En outre, la possibilité de la déportation rend les recours contre les mesures de représailles particulièrement malaisés à exercer. C'est pourquoi la Commission a recommandé, en 2011, l'instauration d'un mécanisme d'examen des décisions pouvant conduire à un rapatriement par un organisme indépendant⁶⁴. Le Comité interministériel

⁶¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 49 (recommandation 22).

⁶² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 59, p. 93.

⁶³ Charte, préc., note 2, art. 1.

⁶⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 59, p. 89.

permanent sur la protection des travailleurs étrangers temporaire peu spécialisés, dont la Commission fait partie, a également fait une suggestion en ce sens à l'occasion de la consultation récente sur la politique en matière d'immigration.

La Commission recommande de nouveau l'instauration d'un mécanisme d'examen des décisions pouvant conduire au rapatriement d'une travailleuse ou d'un travailleur étranger temporaire par un organisme indépendant.

Par ailleurs, le projet de loi prévoit l'encadrement des activités des consultants en immigration⁶⁵, mais pas celui des recruteurs. Dès son avis de 2011, la Commission a recommandé l'encadrement législatif de l'activité de recrutement⁶⁶. En effet, la Commission s'est dite préoccupée qu'en l'absence de toute législation, « des personnes ou des organisations peu scrupuleuses ou dont l'indépendance et l'impartialité peuvent être mises en cause ont la possibilité de profiter de la vulnérabilité dans laquelle se retrouvent les travailleuses et travailleurs migrants »⁶⁷. Six provinces canadiennes règlementent actuellement l'activité de recrutement⁶⁸. Le Comité interministériel permanent sur la protection des travailleurs étrangers temporaires peu spécialisés a aussi fait une suggestion en ce sens à l'occasion de la consultation récente sur la politique en matière d'immigration.

La Commission recommande que l'encadrement de l'activité de recrutement des travailleuses et travailleurs étrangers temporaires soit introduit au projet de loi n° 77.

3.3 L'intégration des immigrants et des minorités ethnoculturelles

La Commission accueille favorablement le fait que la loi projetée inclue parmi ses objets « la pleine participation des personnes immigrantes à la société québécoise ».

⁶⁵ Projet de loi n° 77, préc., note 7, Chapitre VII (« Consultants en immigration »).

⁶⁶ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 59, p. 94.

⁶⁷ *Id.*, p. 88.

⁶⁸ Il s'agit de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, du Manitoba, de la Nouvelle-Écosse, de l'Ontario et de la Saskatchewan.

Pour réaliser cette pleine participation, il est question, tel que mentionné à l'alinéa 2 de l'article 1, d' « engagement collectif et individuel »⁶⁹. Selon le cahier de consultation de la future politique en matière d'immigration, cet engagement doit être partagé par l'État, ou encore par la société d'accueil, et la personne immigrante⁷⁰.

Il importe de souligner que trois autres dispositions du projet de loi portent de manière explicite sur l'intégration des personnes immigrantes et des membres des minorités ethnoculturelles. D'une part, le chapitre VI du projet de loi réserve deux articles à la participation des personnes immigrantes à la société québécoise. Ces derniers prévoient succinctement la manière dont le gouvernement s'engagerait à assurer cette pleine participation⁷¹. D'autre part, l'article 106 du projet de loi, qui modifie la *Loi sur le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles*, concerne en plus de la participation des personnes immigrantes, celle des membres des minorités ethnoculturelles à la société québécoise⁷². Cette participation est énoncée dans les fonctions du ministre parmi lesquelles l'édification de « collectivités inclusives » permettrait une meilleure intégration de ces personnes⁷³.

Cependant, aucune mention du droit à l'égalité et à la non-discrimination en vertu de la Charte n'est rappelée dans le projet de loi pour assurer la pleine participation des immigrants et des membres des minorités ethnoculturelles à la société québécoise.

⁶⁹ Projet de loi n° 77, préc., note 7, art. 1.

⁷⁰ QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, *Vers une nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de diversité et d'inclusion - Cahier de consultation*, 2014, p. 25.

⁷¹ Projet de loi n° 77, préc., note 7, art. 58 et 59.

⁷² *Id.*, art. 106 qui modifie l'article 4 de la *Loi sur le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles*, RLRQ, c. M-16.1 :

« 4. Les fonctions du ministre en matière d'immigration, de diversité ethnoculturelle et d'inclusion consistent plus particulièrement à :

[...]

8° susciter et coordonner l'engagement des ministères et organismes ainsi que des acteurs de la société afin d'édifier des collectivités inclusives et de favoriser la pleine participation, en français, des personnes immigrantes et des minorités ethnoculturelles à la société québécoise. » [Nous soulignons.]

⁷³ *Id.*

L' « engagement collectif et individuel »⁷⁴ et l'édification de « collectivités inclusives »⁷⁵ renvoient à la responsabilité du gouvernement dans l'intégration des immigrants. Cette dernière s'inscrit dans l'action du Québec en matière d'immigration et d'inclusion annoncée par la ministre lors de la présentation, en décembre 2015, du projet de loi n° 77 à l'Assemblée nationale⁷⁶. En effet, l'inclusion des immigrants et des membres des minorités ethnoculturelles par l'entremise d'institutions et de milieux inclusifs fait déjà partie de l'un des enjeux du cahier de la consultation publique sur la nouvelle politique en matière d'immigration qui s'est tenue en 2015⁷⁷. La Commission soulevait à cet égard la question de la surveillance continue des obstacles discriminatoires qui limitent l'accès des personnes immigrantes et des membres des minorités ethnoculturelles aux biens et services offerts par les institutions publiques⁷⁸. Elle recommandait également au gouvernement d'inclure, dans la future politique en matière d'immigration, le droit à l'égalité réelle dans ses principes directeurs⁷⁹.

Par ailleurs, la Commission a insisté à maintes reprises⁸⁰ sur le fait que la pleine participation des immigrants et des membres des minorités racisées⁸¹ passe par leur intégration au marché du travail. Malgré le fait que la diversité ethnique et raciale qui caractérise aujourd'hui la société québécoise soit un fait largement reconnu et accepté⁸², l'accès à l'emploi des immigrants et des

⁷⁴ *Id.*, art. 1.

⁷⁵ *Id.*, art. 106 qui modifie l'article 4 de la *Loi sur le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles*, préc., note 72.

⁷⁶ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, préc., note 8.

⁷⁷ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, préc., note 70, pp. : 28-32.

⁷⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p. 23 et 29.

⁷⁹ *Id.*, p. 23.

⁸⁰ Voir COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10; 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° 14*, préc., note 46; 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; 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 »*, préc., note 46.

⁸¹ « 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. 2.

⁸² Selon les résultats d'un sondage remis récemment à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 76% des répondants entretiennent une opinion positive à l'égard des personnes d'une autre
(...suite)

membres de certaines minorités ethnoculturelles reste problématique. La Commission rappelait récemment les responsabilités du gouvernement en matière d'intégration socioéconomique de ces personnes. La Commission soulignait à cet égard que l'État devait montrer l'exemple aux autres secteurs de l'emploi et ainsi promouvoir les principes énoncés dans la Charte ainsi que l'accès à l'égalité en emploi dans la fonction publique québécoise⁸³. Elle rappelait par ailleurs que l'État dispose à cet effet de tous les instruments nécessaires pour améliorer la représentation des membres des minorités racisées, notamment des personnes immigrantes, au sein de ses effectifs, et ce, à toutes les catégories d'emploi⁸⁴. La Commission recommandait également que l'obligation d'appliquer un programme d'accès à l'égalité en emploi soit étendue au secteur privé au sein duquel il n'existe pratiquement pas de mesures proactives pour lutter contre la discrimination systémique subie par les membres des minorités racisées dans les milieux de travail⁸⁵.

Compte tenu des engagements que l'État a annoncés dans le cahier de consultation de la future politique en matière d'immigration et des recommandations émises par la Commission, cette dernière est d'avis que les nouvelles dispositions portant sur l'intégration des immigrants dans le projet de loi devraient faire référence au droit à l'égalité des personnes immigrantes et des membres appartenant aux minorités ethnoculturelles.

La Commission recommande de référer de manière explicite aux droits et libertés protégés par la Charte⁸⁶ 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.

origine ethnique que la leur et 88% d'entre eux témoignent de leur opinion positive à l'égard des minorités visibles : Pierre NOREAU, Emmanuelle BERNHEIM, Pierre-Alain COTNOIR, Pascale DUFOUR, Jean-Herman GUAY et Shauna VAN PRAAGH, *Droits de la personne et diversité*, Rapport de recherche remis à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2015, pp. 59 et 63, [En ligne].
http://www.crdp.umontreal.ca/docs/2016/01/Rapport_Final_Diversite_Droits_Commission_2016.pdf.

⁸³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 10, p.14.

⁸⁴ *Id.*, p. 13.

⁸⁵ *Id.*, p. 22.

⁸⁶ Charte, préc., note 2, art. 10, 12, 16 et 17.

CONCLUSION

En vertu du mandat qui lui incombe, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a examiné la conformité du projet de loi n° 77, *Loi sur l'immigration au Québec* avec les dispositions de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

Au terme de son analyse, la Commission constate que le législateur a choisi de laisser au gouvernement le soin de définir une grande partie du régime normatif par le biais de la réglementation. L'analyse de la conformité des mesures qui seraient appliquées en vertu du projet de loi s'en trouve limitée.

Par ailleurs, la Commission recommande que la soustraction des règlements du processus de prépublication prévu à l'article 99 soit retirée du projet de loi n° 77.

La Commission s'interroge sur les effets discriminatoires possibles du pouvoir discrétionnaire du ministre dans la prise de décisions basées sur un pays, une région ou un groupe de ceux-ci, lors du processus de sélection d'un ressortissant étranger présent au Québec. La Commission recommande d'amender l'article 51 du projet de loi afin de rappeler que le pouvoir discrétionnaire du ministre de prendre des décisions relatives à la gestion des demandes doit être exercé dans le respect des dispositions de la Charte, et en particulier, du droit à l'égalité.

En ce qui concerne le traitement des travailleuses et travailleurs étrangers temporaires, la Commission recommande l'instauration d'un mécanisme d'examen des décisions pouvant conduire à leur rapatriement par un organisme indépendant. La Commission recommande également que l'encadrement de l'activité de recrutement des travailleuses et travailleurs étrangers temporaires soit introduit au projet de loi n° 77. En outre, bien que les dispositions du projet de loi citées semblent être un pas dans le sens de la recommandation de la Commission, il faudra attendre l'adoption des règlements pour savoir si les critères d'accès à la résidence permanente pour les ressortissants étrangers qui séjournent temporairement au Québec sont toujours discriminatoires ou non.

En dernier lieu, la Commission accueille favorablement les dispositions du projet de loi n° 77, *Loi sur l'immigration au Québec* et celles qui modifient la *Loi sur le Ministère de l'Immigration et*

des Communautés culturelles, qui permettraient d'assurer la pleine participation des personnes immigrantes et des membres des minorités ethnoculturelles. La Commission recommande cependant 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.