CCE - 066M
C.P. - PL 96
Loi sur la langue
officielle du Québec

Cat. 2.412.1.4

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

PROJET DE LOI N° 96,

LOI SUR LA LANGUE OFFICIELLE ET COMMUNE DU QUÉBEC, LE FRANÇAIS

Septembre 2021

Document adopté à la 695e séance de la Commission,
tenue le 17 septembre 2021, par sa résolution COM-695-4.2.1



Jean-François Trudel
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

Me Geneviève St-Laurent, conseillère juridique
Jean-Sébastien Imbeault, chercheur
Me Evelyne Pedneault, conseillère juridique
Direction de la recherche

Collaboration à l'analyse, la recherche et à la rédaction :

Me Marie Carpentier, conseillère juridique
Me Karina Montminy, conseillère juridique
Direction de la recherche

Collaboration à la recherche :

Me Martin Dufour, conseiller juridique
Direction de la protection et de la défense des droits

Edwin Medawar, étudiant stagiaire
Direction de la recherche

Traitement de texte :

Sylvie Durand
Direction de la recherche

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION **1**

1. LES CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES **2**

1.1 Les rapports entre la *Charte des droits et libertés de la personne* et la *Charte de la langue française* 2
1.2 La mesure de la situation linguistique et le rappel des principes ayant guidé le Québec à l'égard de l'immigration et du fait français 4

2. LES MODIFICATIONS À LA *CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE* **16**

2.1 La modification du préambule et les intérêts collectifs de la société québécoise 16
2.2 L'ajout d'un « droit de vivre en français » 20
2.3 L'ajout d'une disposition interprétative à la CDLP et le caractère supralégislatif conféré à la CLF 25
2.3.1 La modification à l'article 50 de la CDLP 25
2.3.2 Le statut supralégislatif explicite de la CLF et ses conséquences pour la CDLP 27
2.4 Les modifications à l'article 9.1 31

3. LE RECOURS À LA DISPOSITION DE DÉROGATION **37**

4. LES DROITS ET LIBERTÉS MIS EN CAUSE **41**

4.1 Les droits linguistiques et culturels des personnes autochtones 41
4.2 Le droit de parler une langue autre que le français sur le lieu de travail 46
4.3 L'intégration des personnes immigrantes et l'accès aux services administratifs 49
4.4 La création d'un recours antidiscrimination devant la CNESST 58
4.5 La défense d'exigence professionnelle justifiée relative à la maîtrise d'une langue autre que le français 62
4.6 Le processus de dénonciation, le secret professionnel et la vie privée 63

5. LE STATUT ET L'INDÉPENDANCE DE LA COMMISSION **67**

5.1 Les organismes visés par la CLF 67
5.2 Le statut et la nécessaire indépendance de la Commission 69
5.3 Des obligations incompatibles avec le statut de la Commission 72

CONCLUSION **76**

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse[1] assure le respect et la promotion des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec[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 nationale[5], 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° 96*, Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*[7] présenté devant l'Assemblée nationale le 13 mai 2021.

Dans ce mémoire, la Commission soumettra, dans un premier temps, quelques considérations générales sur les rapports particuliers qui existent entre la *Charte québécoise* et la *Charte de la langue française*[8], mais aussi sur les principes qui ont historiquement guidé le Québec à l'égard du fait français et de l'intégration des personnes immigrantes ainsi qu'au sujet des indicateurs les plus à même d'établir un portrait du français en tant que langue publique commune. Ces considérations visent à éclairer la place respective de ces deux lois fondamentales dans l'ordre juridique québécois et à guider la réflexion quant aux moyens les mieux adaptés pour atteindre les importants objectifs législatifs poursuivis par le projet de loi (section 1).

---

1 Ci-après « Commission ».

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

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, art. 58 al. 2.

6 Charte, art. 71 al. 1 et al. 2 (6).

7 Projet de loi n° 96, *Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français*, (présentation), 1re sess., 42e légis. (Qc) (ci-après « projet de loi n° 96 »).

8 *Charte de la langue française,* RLRQ, c. C-11 (Ci-après « CLF »).

Dans un second temps, la Commission se penchera sur les modifications que le projet de loi propose d'introduire à la CDLP (section 2). Elle s'attardera ainsi sur les articles qui viseraient à modifier le préambule, à ajouter un « droit de vivre en français », à ajouter une disposition interprétative et à modifier l'article 9.1 de la CDLP. La Commission formulera également certains commentaires sur l'utilisation de la disposition de dérogation (section 3).

La Commission se penchera ensuite sur certains articles du projet de loi qui soulèvent des enjeux particuliers en matière de protection des droits et libertés consacrés à la CDLP (section 4). Après quelques remarques sur les droits linguistiques et culturels des personnes autochtones, la Commission analysera plus particulièrement les dispositions qui concernent le droit de parler une langue autre que le français sur le lieu de travail et celles ayant un impact sur l'intégration des personnes immigrantes et leur accès aux services administratifs. Elle s'attardera aussi aux articles du projet de loi qui concernent la création d'un recours antidiscrimination devant la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité au travail[9] et à la défense d'exigence professionnelle justifiée relative à la maîtrise d'une langue autre que le français, avant de s'intéresser au le processus de dénonciation des manquements à la CLF.

Finalement, la Commission se penchera sur l'impact que pourrait avoir son assujettissement à titre d'« organisme gouvernemental » aux obligations et mesures de reddition de compte prévues à la CLF sur son indépendance et son autonomie (section 5).

1. LES CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

1.1 Les rapports entre la *Charte des droits et libertés de la personne* et la *Charte de la langue française*

Au moment de l'élaboration de la Charte québécoise, au début des années 1970, la situation politique était marquée par de fortes tensions relatives aux questions linguistiques. Cela avait poussé le gouvernement de l'époque à retirer les droits linguistiques du préprojet de Charte des

9 Ci-après « CNESST ».

droits dont la rédaction avait été confiée aux professeurs Crépeau et Scott[10]. Les deux démarches furent ainsi dissociées[11]. Même l'article 43 de la CDLP, consacrant le droit des minorités de faire progresser leur propre vie culturelle avec les autres membres de leur groupe, fit abstraction des minorités linguistiques, pourtant spécifiquement visées par l'article 27 du *Pacte relatif aux droits civils et politiques* dont il s'inspire.

C'est finalement la *Charte de la langue française* qui vint, en 1977, encadrer les droits et la politique linguistiques. Prenant acte du fait que le français est, au sein du Canada et de l'Amérique du Nord, une langue minoritaire et menacée, la CLF poursuit l'objectif « d'assurer la qualité et le rayonnement de la langue française »[12] et de « faire du français la langue de l'État et de la Loi aussi bien que la langue normale et habituelle du travail, de l'enseignement, des communications, du commerce et des affaires »[13]. Le préambule ajoute que l'Assemblée nationale compte « poursuivre cet objectif dans un esprit de justice et d'ouverture, dans le respect des institutions de la communauté québécoise d'expression anglaise et celui des minorités ethniques »[14] et en reconnaissant aussi aux peuples autochtones « le droit qu'ils ont de maintenir et de développer leur langue et culture d'origine »[15].

En 1982, une révision de la CDLP est venue y ajouter certains droits et conférer un statut supra-législatif à ses articles 1 à 38[16]. Toutefois, les droits linguistiques n'y ont pas été ajoutés. La coexistence des deux Chartes, l'une consacrée aux droits et libertés de la personne et l'autre venant consacrer des droits linguistiques et détailler la politique québécoise de protection du français, a persisté à travers les différentes législatures et les rapports entre les deux textes et ont souvent été réduits aux conflits les ayant opposés dans les affaires d'affichage et de langue d'enseignement[17]. Plus de 40 ans plus tard, l'ordre juridique québécois a ainsi pris acte

---

10 André MOREL, « La Charte québécoise : un document unique dans l'histoire législative canadienne », (1989) 21 *R.J.T.* 1.

11 *Id.*, p. 8.

12 CLF, préambule, deuxième considérant.

13 CLF, préambule, troisième considérant.

14 *Id*.

15 CLF, préambule, quatrième considérant.

16 *Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q. 1982, c. 61.

17 Voir par exemple *: Ford* c. *Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712 ; *Solski (Tuteur de)* c. *Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 14 et *Nguyen* c. *Québec (Éducation, Loisir et Sport)*, 2009 CSC 47.

de cette séparation historique entre les deux textes qui ont, en grande partie, des portées et des objectifs distincts, mais qui demeurent complémentaires.

En ce sens, la Commission entend s'appuyer, dans ce mémoire, sur les principes qui la guidaient déjà en 1977 au moment de commenter le projet de loi qui deviendrait la *Charte de la langue française.* Elle affirmait ainsi : « les intérêts légitimes de la majorité doivent être affirmés et respectés, mais il est tout aussi important, dans un régime démocratique où l'on est respectueux des droits et libertés de la personne de ne pas aller au-delà de ce qui est requis pour assurer ce respect »[18].

En d'autres termes, la Commission estime que les « droits linguistiques d'une société ne sont pas par définition contradictoires par rapport aux droits fondamentaux des personnes »[19]. Toutefois, il faut prendre garde à ne pas diluer indument les seconds au profit des premiers. Certaines dispositions du projet de loi, notamment celles visant à déroger à l'entièreté de la CDLP, posent ainsi particulièrement problème. Nous y reviendrons.

1.2 La mesure de la situation linguistique et le rappel des principes ayant guidé le Québec à l'égard de l'immigration et du fait français

Au moment d'envisager des modifications à la CLF, il convient de rappeler les principes qui ont été énoncés par le gouvernement du Québec depuis maintenant plus de quarante ans en regard de l'immigration et de son apport pour la langue française. Ces principes permettent de situer l'étendue et les limites des attentes formulées aux personnes immigrantes en matière d'apprentissage et d'usage du français, c'est-à-dire en tant que langue publique commune. De même, le choix des moyens pour assurer la pérennité du français au Québec doit reposer sur un portrait complet et nuancé de la situation linguistique en utilisant les indicateurs appropriés, c'est-à-dire ceux liés aux objectifs de la CLF.

La Commission reconnaît que la pérennité et le développement de la langue française en contexte canadien et nord-américain doivent demeurer une source de préoccupations, raison

---

18 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire concernant le projet de loi n°1 sur la langue française au Québec*, 1977, p. 78.

19 *Id.*, p. 17.

pour laquelle il était nécessaire en 1977 d'adopter la *Charte de la langue française*. Celle-ci a notamment fait du français la langue d'enseignement, établissant par le fait même les conditions suivant lesquelles un enfant pourrait en être exempté[20] ou, dit autrement, rendant obligatoire la scolarisation en français des enfants, à partir du primaire jusqu'à la fin du secondaire.

Cette modification a eu et continue d'avoir un effet considérable sur l'intégration des enfants issus de l'immigration qui avaient jusque-là fréquenté en majorité les établissements d'enseignement anglophones. Cette mesure s'est par ailleurs conjuguée aux compétences en matière d'immigration qu'a investies l'État québécois depuis 1968, soit depuis la création du ministère de l'Immigration du Québec.

D'un point de vue général, l'immigration contribue à la démographie et à l'économie du Québec. L'Office québécois de la langue française[21] fait d'ailleurs remarquer que « la croissance migratoire surpasse la croissance naturelle depuis l'an 2000, et l'écart entre les deux devrait s'accentuer au cours des prochaines années en raison de la baisse de l'accroissement naturel »[22].

L'affirmation des compétences du Québec eu égard à la sélection et à l'intégration des immigrants, notamment ses actions en matière de francisation au cours des trois dernières décennies[23], visait aussi à répondre aux défis linguistiques[24], tout particulièrement dans la région de Montréal. Rappelons que celle-ci accueille la grande majorité des immigrants à leur

---

20 Voir notamment les articles 73 et 86.1 de la CLF.

21 Ci-après « OQLF ».

22 OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE, *Scénarios de projection de certaines caractéristiques linguistiques de la population du Québec (2011-2036),* René HOULE et Jean-Pierre CORBEIL, 2021, p. 13, référant à STATISTIQUE CANADA, *Projections démographiques pour le Canada (2013 à 2063), les provinces et les territoires (2013 à 2038)*, 2014, produit no 91-520-X au catalogue de Statistique Canada ; INSTITUT DE LA STATISTIQUE DU QUÉBEC, *Perspectives démographiques du Québec et de ses régions, 2011-2061 : édition 2014*, Gouvernement du Québec.

23 OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE, *Trajectoires linguistiques et langue d'usage public chez les allophones de la région métropolitaine de Montréal*, Jean-Pierre CORBEIL et René HOULE, 2013, p. 12.

24 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, p. 7, 13-14, 20, 25.

arrivée et présente une dynamique linguistique particulière où trois groupes linguistiques cohabitent : francophones, anglophones et allophones[25].

Comme pour l'ensemble de la province[26], mais de façon plus marquée dans la métropole[27], le groupe des allophones y est en hausse[28]. Tel qu'observé dans le reste du pays, le groupe des allophones s'y est aussi diversifié au fil des ans :

> « […] une immigration soutenue et de plus en plus diversifiée sur le plan linguistique depuis les années 1980 a engendré une croissance de l'importance numérique et de l'hétérogénéité du groupe « allophone ». Ensuite, cette diversification du « paysage linguistique » canadien a généré une croissance du plurilinguisme (qui se rapporte

---

25 Au sujet des groupes linguistiques, rappelons le fait que pour « définir une population, quelle qu'elle soit, à des fins statistiques, il faut choisir des critères d'inclusion ou d'exclusion. Le choix des critères permet de tracer la frontière entre la population cible et le reste de la population, ou entre les différents groupes de population qui composent la population totale. […] Bien que le recensement canadien comprenne plusieurs questions linguistiques, aucune ne comporte, dans son libellé, de dimension identitaire ni ne vise explicitement à déterminer l'appartenance à un groupe linguistique [anglophone, francophone ou allophone]. Il peut donc y avoir un écart entre, d'une part, la définition souhaitée, qui correspond à la réalité qu'on cherche à décrire ou à représenter, et, d'autre part, les définitions possibles en fonction des statistiques disponibles. Ces dernières ont généralement un effet limitatif sur les possibilités de définition. […] Les variables utilisées le plus souvent pour définir les groupes linguistiques à partir des données du recensement sont généralement la langue maternelle, la première langue officielle parlée et la langue parlée le plus souvent à la maison (ou principale langue d'usage au foyer). D'autres variables peuvent également être utilisées : la connaissance des langues ou la langue de travail, par exemple. Celles-ci sont toutefois utilisées plus souvent comme variables d'intérêt pour comparer, par exemple, les taux de bilinguisme français-anglais des différents groupes linguistiques, ou l'utilisation des langues au travail par les travailleurs de langue française, anglaise ou tierce. Au Canada, la façon de composer les groupes linguistiques, y compris les groupes de langue officielle, ne fait l'objet d'aucun consensus. » Jean-François LEPAGE, « Interprétation et présentation des données linguistiques du recensement », *Centre de la statistique ethnoculturelle, langue et immigrantion*, Statistique Canada, 2020, p. 12-13.

26 OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE, *Rapport sur l'évolution de la situation linguistique au Québec*, 2019. « Dans l'ensemble du Québec, le poids des personnes déclarant avoir le français comme seule langue maternelle a en effet baissé entre 2011 (78 %) et 2016 (77 %). Celui des personnes de langue maternelle anglaise a, lui aussi, légèrement fléchi (de 7,7 % à 7,5 %), tandis que celui des personnes de langue maternelle autre a crû (de 12 % à 13 %). Le poids des personnes ayant le français comme seule langue parlée le plus souvent à la maison a aussi connu une baisse. Dans l'ensemble du Québec, il a diminué entre 2011 (80 %) et 2016 (79 %). Il en a été de même pour celui des personnes utilisant le plus souvent l'anglais seul (de 9,9 % à 9,8 %), alors que le poids des personnes utilisant le plus souvent une langue autre a augmenté (de 7,1 % à 7,4 %). » p. IV (notre soulignement).

27 Notons que le phénomène touche également la couronne de Montréal. *Id*.

28 La situation sociolinguistique montréalaise est par ailleurs marquée par le fait que les francophones auraient davantage tendance à quitter la ville pour se diriger vers la banlieue, diminuant par le fait même leur proportion sur l'île : « les francophones montrent une plus forte propension que les anglophones et allophones à effectuer ce mouvement ». Guillaume MAROIS et Alain BÉLANGER, « De Montréal vers la banlieue : déterminants du choix du lieu de résidence », *Cahiers québécois de démographie*, vol. 43, n° 2, automne 2014, p. 442. Voir aussi : OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE, préc., note 23, p. 9.

Il convient ainsi de considérer l'effet qu'aura la sélection d'aires géographiques données sur le portrait statistique général.

> notamment au fait de parler plus d'une langue à la maison ou au travail), rendant de plus en plus poreuses les frontières entre les groupes linguistiques. »[29]

Tout en étant conscient des défis qui persistent en matière linguistique, dont le rôle et l'attrait que continue d'avoir la langue anglaise dans le milieu de l'emploi, le Québec s'est dit à plus d'une reprise convaincu que l'immigration pouvait contribuer au renforcement du fait français[30]. Outre les attentes formulées à l'endroit des personnes issues de l'immigration, par rapport entre autres à l'apprentissage du français, à l'ouverture, à l'échange intercommunautaire et au respect des lois[31], l'État québécois a parallèlement identifié la part du « contrat moral » qui revenait à la société d'accueil, et ce, afin de garantir dans un esprit de réciprocité l'intégration et la participation des personnes immigrantes. Dans sa politique de 1990, le gouvernement du Québec soulignait ainsi que « l'ensemble de la société d'accueil doit, par son engagement et son ouverture [appuyer la personne immigrante] dans sa démarche [d'intégration] »[32].

Comme elle le soulignait dans un mémoire de 2015, la Commission est d'avis que :

> « […] si l'Énoncé de politique de 1990 a pu contribuer au processus d'accueil et d'intégration des immigrants, les acquis qui en découlent demeurent partiels, voire fragiles. C'est en ce sens qu'elle déplore le fait que les devoirs et responsabilités de l'État et de la société d'accueil en matière d'intégration demeurent largement méconnus du grand public. Ces devoirs et responsabilités doivent prendre assise nécessairement sur les principes énoncés dans la Charte, dont le droit à l'égalité dans tous les secteurs de la société. »[33]

---

29 J.-F. LEPAGE, préc., note 25, p. 3.

30 *Id*., p. 12. MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, *Ensemble, nous sommes le Québec. Politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion*, 2015, p. 1, 5, 7 et 11. De même, comme le rappelle l'OQLF : « l'une des motivations à l'origine de la Commission sur la situation et l'avenir de la langue française au Québec (Commission Larose) était « la prise de conscience que les néo-Québécois constituent un enjeu majeur pour la sauvegarde du français en Amérique du Nord ». OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE, préc., note 23, p. 19.

31 MINISTÈRE DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES ET DE L'IMMIGRATION DU QUÉBEC, préc., note 24, p. 19.

32 *Id*., p. 52.

33 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. 6.

Retenons entre autres que les moyens n'ont pas toujours été fournis pour faciliter la francisation des personnes immigrantes ne connaissant pas ou ne maîtrisant pas le français à leur arrivée[34].

Si la vigilance demeure de mise quant à l'avenir du français, une veille effectuée sur la base d'un portrait le plus complet possible est essentielle afin de dégager des mesures qui soient à la fois adaptées et proportionnées à la situation que l'on souhaite corriger. Ce portrait devrait reposer au préalable sur l'identification d'une diversité d'indicateurs et sur des interprétations qui tiennent compte de la complexité et de la diversité des comportements et des situations linguistiques[35].

Certaines considérations importantes méritent ici d'être rappelées rapidement concernant les indicateurs linguistiques disponibles, afin d'identifier ceux qui sont les plus à même de documenter adéquatement la situation du français au Québec en tant que langue commune de

---

34 Voir à ce sujet l'audit de performance du ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion, concernant la francisation des personnes immigrantes dans : VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2017-2018*, chapitre 4, [En ligne]. https://www.vgq.qc.ca/Fichiers/Publications/rapport-annuel/2017-2018-Automne/fr_Rapport2017-2018-AUTOMNE_chap04.pdf

Sept recommandations sont alors formulées par le Vérificateur général du Québec : « 1 Déterminer les modifications nécessaires et réaliser les démarches appropriées afin que l'offre en francisation et l'aide financière proposées par l'ensemble des intervenants soient complémentaires et efficaces. 2 Effectuer le suivi individuel des personnes immigrantes ayant déclaré ne pas connaître le français et de celles qui se désistent de leurs cours de français. 3 Réaliser une évaluation de programme concernant son offre de formation. 4 Améliorer certains aspects de ses contrôles touchant le Programme d'intégration linguistique pour les immigrants et le Programme d'aide financière pour l'intégration linguistique des immigrants. 5 Revoir son processus de constitution des groupes pour les cours à temps partiel. 6 Améliorer les indicateurs servant à suivre sa performance, notamment en ce qui concerne les personnes immigrantes adultes ayant déclaré ne pas connaître le français. 7 Revoir certains engagements de sa déclaration de services à la clientèle pour tenir compte des besoins des personnes immigrantes, et en rendre compte. », *id.*, p. 4.

Voir également : CONSEIL DES RELATIONS INTERCULTURELLES, « Intégration et langue française, une affaire de réciprocité pour la société québécoise », mémoire présenté à la Commission des États généraux sur la situation et l'avenir de la langue française au Québec, 2001, pp. 21-23.

Par ailleurs, notons qu'en 2001, le rapport de la Commission des États généraux sur la situation et l'avenir de la langue française au Québec recommandait « [q]ue l'apprentissage du français, langue officielle et commune, soit garanti par la Charte des droits et libertés de la personne du Québec au même titre que les autres droits économiques et sociaux. » COMMISSION DES ÉTATS GÉNÉRAUX SUR LA SITUATION ET L'AVENIR DE LA LANGUE FRANÇAISE AU QUÉBEC, *Le français, une langue pour tout le monde. Une nouvelle approche stratégique et citoyenne*, 2001, p. 31. Soulignons que le projet de loi n° 96 introduirait toutefois un droit à l'accès aux services d'apprentissage du français dans la CLF et que ce droit se verrait conféré un statut supralégislatif, à la manière de la CDLP. Voir les articles 4 et 63 du projet de loi et nos développements en section 2.2 et 2.3.2.

35 J.-F. LEPAGE, préc. note 25, p. 3.

la vie publique[36], c'est-à-dire de l'État, de l'enseignement, du commerce et des affaires ainsi que langue normale et habituelle du travail[37]. Il importe plus précisément de questionner l'espace occupé par les indicateurs de langue maternelle et de la langue d'usage à la maison, ainsi que l'attention accordée au phénomène de transfert linguistique, dans l'analyse de la situation du français au Québec.

L'OQLF notait en 2013 que :

> « L'indicateur qu'il faut privilégier pour suivre l'évolution de la situation linguistique québécoise, et du français en particulier, ne fait pas l'objet d'un consensus parmi les analystes et les chercheurs, tant s'en faut. Bien que l'application de la Charte de la langue française ne porte que sur l'utilisation du français dans l'espace public québécois, d'aucuns se demandent s'il faut privilégier la langue maternelle, la langue d'usage au foyer ou la langue parlée dans le domaine public pour suivre l'évolution du français et pour statuer sur son déclin ou sa progression. »[38]

Insister uniquement sur les données relatives à la langue parlée à la maison ou à la langue maternelle pourrait tendre à donner un portrait incomplet de la situation du français au Québec.

C'est notamment le cas lorsqu'on examine les plus récentes projections de l'OQLF sous le seul angle du poids démographique du français comme langue maternelle et comme principale langue d'usage au foyer[39]. D'une part, il importe de tenir compte du fait qu'il est également anticipé par l'OQLF que « la présence du français s'accentue et devrait continuer à s'accentuer dans la sphère privée au sein de la population née à l'étranger »[40]. D'autre part, soulignons le fait que ces projections sont circonscrites à la sphère privée :

> « Outre la capacité de soutenir une conversation en français, qui devrait varier assez peu d'ici à 2036, la baisse du poids démographique de la population ayant le français comme [première langue officielle parlée] serait de 2 à 5 points de pourcentage. Toutefois, cela

36 OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE, préc. note 23, p. 16.

37 *Charte de la langue française*, préc., note 8, préambule.

38 OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE, préc. note 23, p. 9.

39 OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE, préc., note 22.

40 *Id.*, p. 13.

> ne signifie pas pourtant que l'usage du français dans la sphère publique connaîtrait une baisse de la même ampleur. »[41]

L'OQLF explique en partie les résultats de ces projections concernant la langue maternelle et la langue d'usage à la maison par le « fait que la population immigrante est composée de personnes dont la langue maternelle et la langue parlée le plus souvent à la maison sont principalement des langues tierces »[42]. À cet égard, en 2016, le deux tiers des immigrants récents arrivés au Québec (68 %) avaient une langue tierce (c'est-à-dire autre que le français ou l'anglais) comme langue maternelle[43].

En outre, si l'on revient aux scénarios de l'OQLF, ceux-ci comportent, de l'aveu même de l'organisme, certaines limites qui appellent des recherches supplémentaires concernant la langue publique :

> « les résultats présentés ici, bien que produits avec des méthodes sophistiquées, ne permettent pas de dresser un portrait de ce qui pourrait advenir au moyen de variables issues seulement de la sphère privée. En d'autres termes, les comportements et la dynamique linguistiques au Québec comportent d'autres dimensions que celles qu'il a été possible d'analyser ici et qui interagissent avec elles, notamment les langues parlées régulièrement à la maison en plus de la langue principale ainsi que les langues utilisées au travail et dans d'autres sphères de l'espace public. »[44]

---

41 *Id*., p. 40.

42 *Id*., p. 39.

43 Cette proportion est en légère baisse par rapport à 2011. Brigitte CHAVEZ, « Immigration et langue au Canada, 2011 et 2016. Québec », Statistique Canada, janvier 2019 [En ligne]. https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/89-657-x/2019001/section/07-fra.htm

Plus précisément, selon les analyses de l'OQLF également menées à partir du recensement de 2016 : « À la maison, les personnes immigrantes utilisaient le plus souvent une langue autre (39 %), le français(33 %), l'anglais(14 %), des langues multiples avec le français (12 %) ou des langues multiples sans le français (3 %). La situation semble également évoluer selon le moment de l'immigration. On observe ainsi que les personnes immigrantes arrivées récemment au Québec, notamment entre 2011 et 2016 (7 %), étaient proportionnellement moins nombreuses à utiliser le plus souvent l'anglais à la maison que celles arrivées avant 1981 (27 %). » OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE, préc., note 26, p. V. Plus largement, toujours selon l'OQLF, « 53 % des allophones ne parlaient aucune autre langue régulièrement à la maison (celles et ceux qui y parlaient aussi régulièrement le français (25 %) étaient proportionnellement plus nombreux que celles et ceux qui y utilisaient l'anglais (14 %) de manière régulière). Il faut noter que l'usage du français (à la maison) a augmenté entre 2011 et 2016, autant chez les anglophones que chez les allophones ». *Id*.

44 OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE, préc., note 22, p. 39 (notre soulignement).

Soulignons par ailleurs que, selon les résultats d'une étude antérieure, l'usage privé d'une langue maternelle tierce ne constituerait pas un facteur explicatif des usages linguistiques subséquents :

> « en aucun cas l'usage d'une langue autre que le français ou l'anglais, à la maison ou avec les amis, n'a été associé, dans nos résultats, à un usage prédominant du français ou de l'anglais. Et c'est ce qui explique l'absence d'effet net de la langue le plus souvent utilisée à la maison dans les premières années de vie au Québec »[45].

Des données concernant la langue maternelle et l'usage à la maison du français ou de l'anglais peuvent certes révéler des indices d'un transfert linguistique vers le français ou vers l'anglais[46], processus qui renvoie au « fait de parler une autre langue que sa langue maternelle le plus souvent au foyer »[47]. Dans une certaine mesure, ces indicateurs peuvent donner des indices de l'évolution démographique de groupes linguistiques[48] et du degré d'« assimilation linguistique »[49]. L'assimilation linguistique ne constitue toutefois pas un objectif de la CLF, ni même des politiques en matière d'immigration adoptées par le Québec au cours des trente dernières années qui, comme nous le rappelons un peu plus loin, ont mis de l'avant des objectifs relatifs à la reconnaissance de la diversité et du pluralisme et à la participation des immigrants.

Notons en outre que ces indicateurs ont tendance à assigner des personnes à des groupes compris comme étant mutuellement exclusifs (les francophones, les anglophones, les allophones), sans parvenir à tenir réellement compte de la complexité des usages linguistiques. Ce cadrage ne permet pas de prendre la pleine mesure du bilinguisme et du plurilinguisme « tant sur le plan individuel qu'au sein des ménages, des contacts, des échanges et de la cohabitation des langues, phénomènes qui sont en croissance »[50]. Ainsi, une focalisation sur le

---

45 CONSEIL SURPÉRIEUR DE LA LANGUE FRANÇAISE, *Tout est-il joué avant l'arrivée ? Étude de facteurs associés à un usage prédominant du français ou de l'anglais chez les immigrants allophones arrivés au Québec adultes*, Québec, 2004, p. 41.

46 OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE, préc., note 23, p. 106.

47 *Id.*, p. 38.

48 J.-F. LEPAGE, préc., note 25, p. 47.

49 Victor PICHÉ, « Immigration et intégration linguistique : vers un indicateur de réceptivité sociale », *Diversité urbaine*, vol. 4, n° 1, printemps 2004, p. 8.

50 J.-F. LEPAGE, préc., note 25, p. 47.

transfert linguistique des personnes de langue maternelle tierce quant à l'usage prédominant du français ou de l'anglais à la maison ne permet pas de cerner complètement « l'étendue des pratiques linguistiques dans l'espace public »[51].

Par ailleurs, on omet bien souvent de considérer que le processus de transfert linguistique s'effectue généralement sur plusieurs générations[52]. Et on a tendance à le considérer comme la fin d'une trajectoire linguistique individuelle sans apprécier plus globalement les autres usages linguistiques à l'extérieur du foyer[53]. Il importe alors de croiser l'indicateur de la langue maternelle avec d'autres indicateurs linguistiques, dont ceux qui font référence au français comme langue publique commune pour évaluer l'étendue de ces transferts linguistiques, le cas échéant[54].

Plus encore, il apparaît nécessaire de ne pas « cloisonner » les interventions politiques en matière linguistique à partir de ce type d'indicateur, comme nous y invitait en 2001 la Commission des États généraux sur la situation et l'avenir de la langue française au Québec :

> « Examiner la situation et l'avenir du français au Québec uniquement par la lorgnette des indicateurs démolinguistiques, et en particulier des transferts linguistiques, occulterait tout le projet social et collectif contenu dans la question linguistique et le chemin parcouru depuis les interventions de l'État québécois en faveur de la langue française. Cela confinerait la société québécoise à mettre sous le boisseau sa volonté de construire un projet civique ouvert sur le monde […] »[55]

En somme, les indicateurs qui permettront de mesurer l'état et l'évolution du français en tant que langue publique commune apparaissent plus pertinents pour effectuer un diagnostic relatif

---

51 OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE, préc., note 23, p. 18.

52 À ce sujet, l'OQLF souligne que « le "choix" de conserver la langue d'origine et celui d'adopter la langue du pays d'accueil s'effectuent généralement sur deux ou trois générations (Alba et coll., 2002) ; il ne s'agit donc pas d'un choix proprement dit, mais plutôt d'un processus d'intégration qui fait intervenir plusieurs facteurs sociaux, économiques et démolinguistiques se déroulant sur une longue période de temps. », *id.*, p. 22.

53 L'Office ajoute en ce sens : « Une personne de langue maternelle tierce qui utilise le français le plus souvent à la maison a, selon cette acception, adopté le comportement linguistique du groupe majoritaire. Mais qu'en est-il lorsque cette personne utilise principalement l'anglais dans le cadre de son emploi ? Qu'en est-il lorsque les personnes de langue maternelle tierce utilisent leur langue maternelle comme principale langue d'usage au foyer, le français et l'anglais au travail ainsi qu'avec leurs amis ? », *id.*, p. 18.

54 V. PICHÉ, préc., note 49, p.12.

55 COMMISSION DES ÉTATS GÉNÉRAUX SUR LA SITUATION ET L'AVENIR DE LA LANGUE FRANÇAISE AU QUÉBEC, préc., note 34, p. 4.

à la situation du français : « dans la mesure où la politique de francisation vise explicitement les communications dans le domaine public, la langue d'usage, qui relève de la vie privée, ne peut pas constituer un indicateur pertinent de suivi de la situation du français »[56]. Conformément aux objectifs de la CLF, il apparaît donc nécessaire d'utiliser des indicateurs qui rendent compte de l'évolution des dynamiques linguistiques à l'intérieur des secteurs couverts par cette loi qui, rappelons-le, fait du français « la langue de l'État et de la Loi aussi bien que la langue normale et habituelle du travail, de l'enseignement, des communications, du commerce et des affaires », et non la seule langue en usage au Québec.

Il s'agit alors de s'intéresser davantage aux usages linguistiques dans l'espace public ou dans certains milieux donnés[57]. Concernant le secteur de l'emploi, il convient par exemple de procéder à l'évaluation de l'usage du français et de l'anglais, voire d'une langue tierce, selon le temps de travail (usage unique, prépondérant, à égalité ou secondaire[58]) et selon la diversité de tâches et d'interactions. Il faut également croiser ces informations avec d'autres variables, dont la taille de l'entreprise, sa situation géographique et la localisation du siège social, le nombre d'employés de même que le secteur d'activité[59].

Plus largement, le portrait se dégageant d'un « indicateur de la langue publique » devrait permettre d'identifier des actions correctives qui sont *a priori* plus en phase avec les objectifs de la CLF énoncés à son préambule, notamment à l'égard de la communauté québécoise d'expression anglaise, des minorités ethniques et des personnes autochtones[60].

---

56 V. PICHÉ, préc. note 49., p. 10-11. Notons en outre que le fait de changer de langue parlée à la maison renvoie à un niveau relativement élevé d'assimilation, ce qui n'est pas un objectif des politiques publiques en matière linguistique et ne constitue pas un indicateur pertinent à cet égard. Voir également Victor PICHÉ, « The politics of numbers: Quebec's historical struggle with ethnic and linguistic categories », *Ethnic and Racial Studies*, 2017, p. 2323.

57 J.-F. LEPAGE, préc., note 25, p. 23. En soulignant l'importance de concevoir des indicateurs d'usage public du français, le Conseil des relations interculturelles a recommandé en outre en 2001 le développement d'indicateurs de « réceptivité sociale » qui « mesureraient les attitudes de la population du Québec et de ses régions à l'égard de l'immigration ainsi que les efforts que la société consacre à l'intégration socio-économique et linguistique des immigrés. » CONSEIL DES RELATIONS INTERCULTURELLES, préc., note 34, p. 30.

58 *Id*., p. 45.

59 Voir à titre d'exemple : OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE, *Langues utilisées dans diverses situations de travail au Québec en 2018*, Gouvernement du Québec, 2021.

60 CLF, préambule, al. 3 et 4.

A contrario, accorder trop d'importance à l'indicateur de la langue maternelle ou à celui de la langue parlée le plus souvent à la maison risque en somme de cristalliser des attentes déraisonnables par rapport à l'usage du français, entre autres auprès des populations immigrantes. Des mesures correctrices fondées sur les données relatives à la langue maternelle ou à la principale langue d'usage parlée à la maison risqueraient d'être disproportionnées, entre autres à l'égard ce groupe, en exigeant l'utilisation du français dans un contexte privé. En effet, en empiétant sur des sphères de leur vie qui ne concernent pas les usages publics de la langue française, on pourrait contrevenir au droit au respect de la vie privée consacré à l'article 5 de la CDLP. Il s'agit plus largement de favoriser une pleine participation de tous et de toutes à la société québécoise en garantissant l'exercice de l'ensemble des droits prévus à la Charte, mais aussi en s'assurant de la mise en œuvre des principes et objectifs en matière d'intégration et d'inclusion dont s'est doté le Québec au cours des dernières décennies.

Et comme le rappelait le rapport de la Commission des États généraux sur la situation et l'avenir de la langue française au Québec :

> « En faisant du français la langue officielle du Québec, « *la langue normale et habituelle du travail, de l'enseignement, des communications, du commerce et des affaires* », la Charte de la langue française a permis à la langue française de franchir une étape déterminante de son évolution sociale, ici en Amérique. Généralisée, elle est devenue naturellement la propriété de tous ceux et celles qui habitent le territoire du Québec. Le français, langue officielle et commune de la nation québécoise, s'est mué logiquement en langue de la citoyenneté québécoise. L'héritage civique a remplacé pour toujours l'héritage ethnique. Le patrimoine communautaire et réservé aux seuls francophones a cédé la place à un patrimoine commun et perméable à tous les apports »[61].

Précisons à ce sujet qu'à l'exception des situations couvertes par la CLF, les personnes immigrantes doivent pouvoir utiliser la langue de leur choix dans les conversations privées, voire continuer de faire vivre leur culture d'origine, comme le reconnaît d'ailleurs le gouvernement du Québec depuis sa première politique en matière d'immigration et d'intégration de 1990 :

> « Cette valorisation du français comme langue officielle et langue de la vie publique n'implique toutefois pas qu'on doive confondre maîtrise d'une langue commune et

61 COMMISSION DES ÉTATS GÉNÉRAUX SUR LA SITUATION ET L'AVENIR DE LA LANGUE FRANÇAISE AU QUÉBEC, préc., note 34, p. 4.

> assimilation linguistique. En effet, le Québec, en tant que société démocratique, respecte le droit des individus d'adopter la langue de leur choix dans les communications à caractère privé. De plus, il considère que le développement des langues d'origine constitue un atout économique, social et culturel pour l'ensemble de la population québécoise. »[62]

De façon analogue, la *Proposition de politique linguistique* de 1996 reconnaissait ceci :

> « Dans une démocratie comme la nôtre, l'usage personnel de la langue de son choix est un droit fondamental garanti par la Charte des droits et libertés de la personne. En accord avec ce principe, l'approche législative ne porte que sur les usages publics de la langue »[63].

Notons en outre qu'en 2016, la nouvelle politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion est venue rappeler :

> « le caractère pluriel et dynamique de l'identité québécoise et souligne[r] l'importance fondamentale de la langue française. Elle préconise une vision de l'intégration fondée sur l'engagement partagé entre l'ensemble de la société et les personnes immigrantes. Elle affirme aussi les valeurs démocratiques et l'importance des rapprochements et contacts interculturels ainsi que de la lutte contre la discrimination et le racisme. »[64]

Deux enjeux y sont alors identifiés pour orienter l'action gouvernementale :

> « Ainsi, la politique adopte une approche globale qui s'articule autour de deux grands enjeux auxquels le Québec fait face pour réaliser la vision d'une société francophone et inclusive qui vise une plus grande prospérité en s'appuyant notamment sur l'immigration et la pleine participation à la vie collective des personnes immigrantes et des minorités ethnoculturelles :
>
> - Un Québec misant sur la contribution de l'immigration à sa prospérité et à la vitalité du français
> - Une société inclusive et engagée à favoriser la pleine participation »[65].

Cette plus récente politique québécoise en matière d'immigration, de participation et d'inclusion insiste plus spécifiquement sur l'intégration des immigrants à une société québécoise

---

62 MINISTÈRE DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES ET DE L'IMMIGRATION DU QUÉBEC, préc., note 24, p. 17.

63 MINISTÈRE DE LA CULTURE ET DES COMMUNICATIONS, *Le français langue commune*, 1996, p. 43 [En ligne]. https://www.mcc.gouv.qc.ca/fileadmin/documents/publications/spl/francais_langue_commune.pdf

64 MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, préc., note 30, p. 1.

65 *Id.*, p. 2.

interculturelle, en misant entre autres sur une conception plurielle de l'identité québécoise ainsi que sur le partage du français comme langue publique commune[66].

2. LES MODIFICATIONS À LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE

Le projet de loi introduirait plusieurs modifications à la CDLP. Il est ainsi proposé d'insérer un nouveau considérant au préambule de celle-ci, d'y ajouter un droit et une disposition interprétative et de modifier la disposition de limitation des droits que l'on retrouve à l'article 9.1.

Les modifications proposées à la CDLP par le projet de loi sont loin d'être anodines et sont susceptibles de modifier considérablement la portée de ce texte fondamental.

Dans le bilan qu'elle publiait en 2003 sur les 25 ans d'application de la CDLP, la Commission définissait les conditions qui devraient régir la procédure de sa modification : « les modifications au contenu normatif de la *Charte québécoise* devraient toujours faire l'objet d'une large discussion publique, impliquant non seulement les acteurs politiques, mais aussi les membres de la société civile »[67]. Or, l'absence même de référence à la *Charte québécoise* dans l'intitulé du projet de loi ne permet pas de s'assurer que l'ensemble des personnes susceptibles d'être intéressées par les modifications proposées à la CDLP puisse participer à la présente consultation. Cela étant dit, la Commission formule ici quelques remarques relatives à ces propositions de modifications.

2.1 La modification du préambule et les intérêts collectifs de la société québécoise

L'article 133 du projet de loi se lit comme suit :

> « 133. Le préambule de la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12) est modifié par l'insertion, après le troisième alinéa, du suivant :

66 *Id.*, p. 15.

67 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Après 25 ans – La Charte québécoise des droits et libertés, vol. I : Bilan et recommandations*, 2003, p. 105. [En ligne]. https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/bilan_charte.pdf

> « Considérant que le français est la seule langue officielle du Québec ainsi que la langue commune de la nation québécoise et la langue d'intégration à celle-ci ; ».

La Commission estime qu'il est légitime qu'un État choisisse une langue officielle. Toutefois, comme elle le soulignait en 2010 et en 2013 en lien avec des projets de modifications semblables[68], elle est d'avis qu'il n'est pas opportun de consacrer ce principe dans le préambule d'un texte de protection des droits et libertés de la personne.

De fait, un tel ajout serait juridiquement incohérent avec la fonction du préambule : « le préambule permet de définir et d'interpréter les droits garantis par la Charte [québécoise], entre autres parce qu'il en énonce l'objet et la portée »[69]. Les valeurs affirmées dans le préambule sous-tendent les droits et libertés que contient la CDLP et elles permettent de définir le contenu et la portée des droits et libertés reconnus à toute personne sur le seul fondement de son humanité. C'est pourquoi la Commission avait appuyé, en 2008, l'ajout dans le préambule des mots « de la liberté », mais aussi du principe de l'égalité entre les femmes et les hommes[70]. La Commission avait ainsi estimé que ces modifications, « reflét[aient] la rédaction de plusieurs

---

68 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 103, Loi modifiant la Charte de la langue française et d'autres dispositions législatives*, (Cat. 2.412-1.2), 2010, p. 10, [En ligne]. https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL_103_Charte_langue_francaise.pdf ; , 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, p. 10, [En ligne]. https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL14_Charte_langue_francaise.pdf. Précisons que ces projets de loi n'ont finalement pas été adoptés.

69 Nos soulignés. COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2010), *id*., p. 10 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), *id.*, p. 11. Voir aussi, sur d'autres projets de modifications au préambule de la Charte, COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale*, *Projet de loi n° 60, Charte affirmant les valeurs de laïcité et de neutralité religieuse de l'État ainsi que d'égalité entre les femmes et les hommes et encadrant les demandes d'accommodement*, (Cat. 2.113-2.13), 2013, p. 24 et suiv., [En ligne]. https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL_60_charte_valeurs.pdf et COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 21, Loi sur la laïcité de l'État,* (Cat. 2.412.129), 2019, p. 17, [En ligne]. https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL_21_laicite.pdf

70 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 63, Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, (Cat. 2.412.106), 2008, p. 3, [En ligne]. https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/pl63_modification_preambule_Charte.pdf; voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2010), préc., note 68, p. 11 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 68, p. 11.

instruments de droit international des droits de la personne […] et pourraient contribuer à définir et interpréter les droits protégés par la Charte »[71].

Or, aussi légitime soit-elle, « l'affirmation du statut officiel d'une langue ne constitue pas une valeur inhérente à la personne humaine »[72]. Elle ne constitue pas non plus un droit de la personne protégé en vertu du droit international, cadre qui a servi d'inspiration à l'élaboration et l'adoption de la CDLP[73]. Il serait donc contraire à la logique de la CDLP d'introduire ce considérant à son préambule. Plus encore, on peut s'interroger sur les conséquences concrètes de cet ajout. Il semble en effet difficile, à ce stade, de prévoir quel serait l'effet de l'introduction dans le préambule de considérations externes aux droits et libertés de la personne sur l'interprétation de ceux-ci.

Plus encore, cette modification ne semble pas nécessaire dans la mesure où, dans les situations ayant trait à l'utilisation de la langue, l'interprétation des droits et libertés de la personne tient déjà compte des objectifs de la CLF ou sur les principes qu'elle énonce.[74] Ce poids de la CLF se verrait d'ailleurs accru par d'autres dispositions du projet de loi, notamment celles visant à modifier le préambule de la CLF, à conférer un statut supralégislatif à plusieurs de ses articles et celles introduisant des modifications à la loi d'interprétation[75].

---

71 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2008), *id.,* p. 5.

72 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2010), préc., note 68, p. 11 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 68, p. 12.

73 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2010), *id*, p. 9 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), *id.,* p. 2. Voir notamment, sur les sources de la Charte : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 67, p. 101 ; A. MOREL, préc., note 10, p. 17-18.

74 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2010), préc., note 68, p. 11 et 29. Voir par exemple les décisions *Ford* c. *Québec (Procureur général),* préc., note 17, 778 ; *Gosselin* c. *Québec (Procureur général),* [2002] R.J.Q., par. 52 ; *Entreprises W.F.H. Ltée* c. *Québec (Procureure Générale)*, [2001] R.J.Q. 2557, par. 92, 102 et 116 (autorisation d'appel refusée) et *Nguyen* c. *Québec (Éducation, Loisir et Sport)*, [2009] 3 R.C.S. 208, par. 38-40.

75 L'article 63 du projet de loi prévoit ainsi que :

« Cette charte est modifiée par l'insertion, après l'intitulé du chapitre IX qui précède l'article 89, des articles suivants :

« 88.14. Toute loi doit être interprétée dans le respect des droits visant à protéger la langue française conférés par la présente loi.

« 88.15. Les dispositions du titre I, de même que celles des chapitres IV et V du titre II de la présente loi prévalent sur celles de toute loi postérieures au (indiquer ici la date de la sanction de la présente loi) qui leur

En ce sens, la Commission estime que l'ajout proposé au préambule de la CLF, après le deuxième alinéa[76], est plus approprié que celui proposé à l'article 133 du projet de loi. Elle émet toutefois des réserves quant à l'alinéa final qui serait introduit au préambule de la CLF et qui se lirait comme suit :

> « En vertu de la souveraineté parlementaire, il revient au Parlement du Québec de confirmer le statut du français comme langue officielle et langue commune ainsi que de consacrer la prépondérance de ce statut dans l'ordre juridique québécois, tout en assurant un équilibre entre les droits collectifs de la nation québécoise et les droits et libertés de la personne »[77].

La Commission souligne que l'expression « droits collectifs », pour parler des droits linguistiques fondamentaux, gagnerait sans doute à être remplacée par la formule « intérêts collectifs », particulièrement si elle est utilisée comme synonyme de « droits de la majorité ».

Comme le soulignait déjà la Commission en 1977, plus qu'à des droits, on réfère de cette manière davantage « à des intérêts collectifs qui fondent […] l'enjeu du débat ou encore à une légitimité collective qui alimenterait la volonté du groupe majoritaire »[78]. Mais plus fondamentalement, la formule « droits collectifs » pourrait donner l'impression qu'il existe une opposition de principe entre d'une part le choix légitime de la majorité de choisir et protéger une langue publique commune et d'autre part, les droits reconnus aux minorités. Pourtant, tel que mentionné ci-dessus, la Commission est d'avis que les droits linguistiques d'une société ne sont pas par définition contradictoires par rapport aux droits fondamentaux des personnes[79].

---

seraient contraires, à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré la présente loi. ».

76 Projet de loi n°96, art. 1. Cet alinéa se lirait comme suit : « L'Assemblée nationale reconnaît que le français est la langue commune de la nation québécoise et qu'il est déterminant que tous soient sensibilisés à l'importance de cette langue et de la culture québécoise comme liants de la société. Elle est donc résolue à ce que chacun ait accès à l'apprentissage de cette langue ainsi qu'à faire du français la langue de l'intégration. »

77 Projet de loi n° 96, art. 1.

78 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (1977), préc., note 18, p. 78 (les soulignés dans le texte).

79 Voir ci-dessus, section 1.1, p. 4, citant COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 18, p. 17.

La Commission reconnaît néanmoins, comme elle le faisait déjà en 1977, que la « pondération entre les droits et libertés reconnus aux individus et aux groupes, minoritaires et majoritaires »[80] est un exercice complexe, pour lequel « aucune recette magique n'existe ». Il semble cependant que cette recherche d'équilibre serait mieux servie par la modification d'une disposition interprétative prévue à la CDLP, les modifications à la *Loi d'interprétation* et la reconnaissance du caractère supralégislatif des droits linguistiques fondamentaux, dont nous traitons à la section suivante. Au regard de ce qui précède, la Commission estime que le préambule de la CDLP ne devrait pas être modifié et que les mots « droits collectifs » gagneraient à être remplacés, dans le considérant final qui serait introduit à la CLF, par les mots « intérêts collectifs ».

RECOMMANDATION 1

La Commission recommande de ne pas adopter l'article 133 du projet de loi et de ne pas modifier le préambule de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

RECOMMANDATION 2

La Commission recommande de modifier l'article 1 du projet de loi afin de remplacer les mots « droits collectifs » par les termes « intérêts collectifs » dans l'alinéa final qui serait introduit au préambule de la *Charte de la langue française*.

2.2 L'ajout d'un « droit de vivre en français »

L'article 134 du projet de loi se lit en ces termes :

> « Cette charte [CDLP] est modifiée par l'insertion, après l'article 3, du suivant :
>
> « 3.1. Toute personne a droit de vivre en français dans la mesure prévue par la Charte de la langue française (chapitre C-11). ».

Dans un premier temps, la Commission s'interroge sur ce que recouvre l'expression « vivre en français ». Quel serait le champ de protection concrètement offert par une telle disposition ? Fait-on ici référence aux différents aspects de protection de l'usage de la langue française traités dans les différents titres de la CLF, en tant que « langue de l'État et de la Loi aussi bien que la langue normale et habituelle du travail, de l'enseignement, des communications, du

80 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 18, 1977, p.11.

commerce et des affaires »[81] ? Si tel est le cas, ce droit ne devrait-il pas plutôt apparaître dans le chapitre relatif aux droits fondamentaux linguistiques de la CLF ? La Commission estime que même dans ce cas, la formulation devrait être revue, son caractère actuellement purement déclaratoire étant vecteur d'insécurité juridique.

Dans un deuxième temps, rappelons que la proposition faite par la Commission en 1977, au moment de l'adoption de la CLF, d'inclure les droits linguistiques fondamentaux et les principaux éléments de la politique linguistique dans la CDLP plutôt que de créer une Charte distincte, n'a pas été retenue. En conséquence, depuis plus de 40 ans, ces deux textes ayant leur objet propre ont évolué en parallèle et sont devenus des outils législatifs obéissant à leur logique intrinsèque et dotés d'une jurisprudence spécifique. En considération de ce choix historique de séparer les deux textes, il semble que si le législateur souhaite consacrer un « droit de vivre en français », il devrait le faire dans la CLF.

Précisons que, déjà à l'époque, la Commission reconnaissait une part d'incongruité à sa proposition. Aucun texte international ou national de protection des droits de la personne ne consacrait alors les droits linguistiques, ces derniers étant plutôt consacrés dans des textes distincts, à valeur constitutionnelle ou non. Elle expliquait que ce choix se justifiait généralement par le fait que les droits linguistiques sont des prérogatives limitées, non absolues, notamment parce que les rapports entre les communautés linguistiques et la réglementation de l'usage des langues évoluent dans le temps[82]. Soulignons qu'encore aujourd'hui, les droits linguistiques ne sont essentiellement consacrés dans les textes internationaux de protection des droits de la personne que dans trois domaines de droits, soit la protection contre la discrimination, les garanties judiciaires reconnues aux personnes accusées d'une infraction pénale et la protection des minorités et des peuples autochtones[83].

La Commission estimait donc, en 2013, que l'ajout d'un droit de vivre et de travailler en français, comme il était alors proposé avait sa place dans une loi telle que la CLF. Toutefois, elle ajoutait

---

81 *Charte de la langue française*, deuxième considérant du préambule.

82 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 18, p. 11-16.

83 Sur la place de la langue dans les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne, voir COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2010), préc., note 68, p. 3-9.

qu'un tel droit « ne constitue pas un droit de la personne, que ce soit au sens du chapitre premier de la *Charte des droits et libertés de la personne* ou d'un autre de ses chapitres. Il n'énonce ni un droit général fondamental qui pourrait être revendiqué à l'égard de l'État ni un droit visant spécifiquement les minorités. Il affirme plutôt un droit d'utiliser la langue officielle du Québec »[84].

La Commission ajoutait néanmoins que la CDLP offre différents recours aux personnes dont le droit de vivre et de travailler en français serait brimé. En effet, selon l'atteinte subie, ces personnes pourraient s'appuyer sur la CDLP pour faire respecter leur liberté d'expression ou d'association, protégées par l'article 3 de la Charte, leur droit à la vie privée[85], consacré à l'article 5, ou leur droit à la non-discrimination en lien avec la langue consacré à l'article 10, sans égards à la langue dont il est question[86]. Précisons à cet effet que la Commission traite régulièrement des plaintes en discrimination fondées sur le motif « langue » et que celles-ci concernent indistinctement l'usage du français ou d'une autre langue. Nous y reviendrons en section 4.4.

Insérer un « droit de vivre en français » dans la CDLP semble donc aujourd'hui incohérent avec l'objet et l'architecture interne de ce texte. De fait, la langue de la majorité ne devrait pas faire l'objet d'une protection à titre de droit de la personne, comme le soulignait le professeur Woerhling, dont la Commission reprenait les propos dans son mémoire sur le projet de loi n° 14 :

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

84 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 68, p. 20.

85 Soulignons que la Cour européenne des droits de l'homme a parfois protégé certains droits linguistiques par le biais du droit au respect de la vie privée et familiale, consacrés à l'article 8 de la Convention.

86 *Id.*

> et aux minorités en invoquant la justification morale ou politique de ses décisions, leur nécessité dans l'intérêt public, etc[87].

En 2010, la Commission se prononçait sur la proposition, au projet de loi n° 103, d'introduire trois nouveaux droits dans le chapitre de la CDLP qui consacre les droits économiques et sociaux. En ce qui concerne le droit de recevoir l'instruction publique gratuite en français, la Commission estimait que son introduction à la CDLP pourrait, compte tenu du caractère quasi constitutionnel de cette dernière, venir appuyer l'accès à des services pour consolider l'apprentissage du français pour les élèves. Ce faisant, cela pourrait donc contribuer à renforcer le droit à l'instruction publique gratuite déjà prévu à l'article 40 de la CDLP. Elle considérait cependant l'ajout inutile dans la mesure où la lecture combinée des articles 40 et 10 de celle-ci permet déjà d'offrir une telle protection et que la Commission prend déjà en compte les dispositions de la CLF lorsqu'elle applique la CDLP[88].

Le projet de loi n° 103 proposait aussi d'ajouter un droit, pour les nouveaux arrivants, d'apprendre le français et de bénéficier de mesures d'accueil et d'intégration à la vie québécoise. La Commission se disait favorable à l'introduction d'un tel droit, compte tenu des recommandations émises depuis 2006 sur le rôle que doit jouer l'État pour favoriser l'intégration linguistique des personnes immigrantes[89]. S'appuyant sur l'exemple de la *Charte sociale européenne,* la Commission soulignait alors que le fait de favoriser l'accueil et l'intégration de ces personnes, notamment par des mesures facilitant l'enseignement de la langue officielle du pays d'accueil, peut constituer une mesure de renforcement de l'ensemble des droits des personnes immigrantes[90].

Ces deux propositions d'ajout à la CDLP étaient donc accueillies plutôt favorablement par la Commission dans la mesure où elles permettaient de renforcer la protection de certains droits de la personne ou de favoriser l'exercice des droits de certaines catégories de personnes en

---

87 José WOEHRLING, « L'évolution du cadre juridique et conceptuel de la législation linguistique du Québec »,dans Alexandre STEFANESCU et Pierre GEORGEAULT, (dir.), *Le français au Québec : les nouveaux défis*, Québec, Conseil supérieur de la langue française et Fides, 2005, p. 253, aux p. 343-344, cité dans COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 68, p. 20.

88 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2010), préc., note 68, p. 13 à 15.

89 *Id.*, p. 15-16.

90 *Id.,* p. 17. Voir aussi, sur les mesures plus larges d'accueil et d'intégration à la vie québécoise, les pages 18 à 20.

situation de vulnérabilité. Soulignons qu'en l'espèce, le projet de loi n° 96 viendrait consacrer, avec l'article 6.1 qui serait ajouté à la CLF, pour toute personne domiciliée au Québec, un droit à l'accès aux services d'apprentissage du français. Ce droit se verrait d'ailleurs conférer un statut supralégislatif[91]. La Commission est favorable à cet ajout.

Quant au troisième droit que le projet de loi n° 103 proposait d'introduire à la CDLP, soit le « droit de participer au maintien et au rayonnement de la culture québécoise, dont le français en constitue l'un des éléments indissociables »[92], la Commission exprimait alors de sérieuses réserves.

La Commission s'inquiétait notamment du fait que les termes « maintien et rayonnement de la culture québécoise » pourraient avoir pour effet de restreindre la portée des droits consacrés à l'article 15 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* « en niant le droit de contribuer au développement et à l'enrichissement de la vie culturelle, notamment aux membres de groupes minoritaires »[93].

De fait, comme le souligne le Comité des droits économiques sociaux et culturels, il est essentiel que les États, dans la mise en place de mesures visant la pleine réalisation du droit de chacun de participer à la vie culturelle, agissent d'une manière visant à « protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles et à permettre à toutes les cultures de s'exprimer et de se faire connaître »[94].

La Commission tient donc à rappeler que si le législateur souhaite consacrer des droits culturels à la CDLP, il importera de s'assurer que ceux-ci demeurent cohérents avec le cadre offert par le droit international, incluant l'article 15 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels,* mais aussi l'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, relatif aux droits des minorités. De telles modifications à la CDLP, de par l'importance

---

91 Voir les articles 4, 62 et 63 du projet de loi n° 96.

92 Tel que le proposait l'article 42.1 du projet de loi n° 103. *Id.,* p. 20 à 27.

93 *Id.,* p. 23.

94 COMITÉ DES DROITS ECONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Observation générale n° 21 : droit de chacun de participer à la vie culturelle (art. 15, par. 1 a)*, 2009, [En ligne]. https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Comite_DESC_Observation_Generale_21_2009_FR.pdf

des changements qu'elles entraîneraient à sa structure et à la nature des droits qui y sont consacrés, mériteraient en outre de faire l'objet d'une discussion en profondeur, faisant appel à tous les acteurs pouvant être interpellés par les enjeux.

RECOMMANDATION 3

> **La Commission recommande de ne pas adopter l'article 134 du projet de loi et de ne pas introduire de « droit de vivre en français » dans la *Charte des droits et libertés de la personne*. Un tel droit pourrait toutefois être introduit au sein de la *Charte de la langue française.***

2.3 L'ajout d'une disposition interprétative à la CDLP et le caractère supralégislatif conféré à la CLF

2.3.1 La modification à l'article 50 de la CDLP

L'article 50 de la CDLP se lit actuellement en ces termes :

> « La Charte doit être interprétée de manière à ne pas supprimer ou restreindre la jouissance ou l'exercice d'un droit ou d'une liberté de la personne qui n'y est pas inscrit ».

L'article 136 du projet de loi propose d'y ajouter un alinéa, qui se lirait comme suit :

> « Elle doit également être interprétée de manière à ne pas supprimer ou restreindre la jouissance ou l'exercice d'un droit visant à protéger la langue française conféré par la Charte de la langue française (chapitre C-11) ».

Cet article du projet de loi doit se lire avec l'article 146 de celui-ci, qui propose une série de modifications à la *Loi d'interprétation* :

> « 146. La Loi d'interprétation (chapitre I-16) est modifiée par l'insertion, après l'article 40, des suivants :
>
> « 40.1. Les lois doivent être interprétées de manière à ne pas supprimer ou restreindre la jouissance ou l'exercice d'un droit visant à protéger la langue française conféré par la Charte de la langue française (chapitre C-11).
>
> « 40.2. Toute loi est présumée permettre d'utiliser seulement le français dans l'exécution des obligations qu'elle prévoit.
>
> « 40.3. Toute loi doit être interprétée de manière à favoriser l'utilisation et la protection du français. ».

La Commission estime que cette proposition d'ajout à la CDLP est davantage cohérente avec sa nature et son architecture que les modifications traitées dans les sections 2.1 et 2.2 de ce mémoire. En effet, l'article 50 fait déjà référence à la nécessité d'interpréter les droits de la CDLP de manière à ne pas supprimer ou restreindre la jouissance ou l'exercice de droits qui pourraient être protégés par d'autres instruments juridiques.

Une telle modification ne saurait toutefois être interprétée comme une forme de hiérarchisation entre les droits consacrés à la CLF et les droits et libertés de la personne, au détriment de ces derniers.

Comme le soulignait la Commission en 2008 au moment de l'ajout d'une disposition interprétative relative à l'égalité entre les femmes et les hommes, l'ajout d'une disposition semblable ne peut et ne devrait pas être interprété dans le sens d'une primauté accordée *a priori* à un droit sur un autre[95] ni d'une catégorie de droits sur d'autres. En conséquence, en cas de conflit de droits, « la problématique devient alors celle de l'équilibre, de la conciliation et (si nécessaire) de l'arbitrage entre des droits qui coexistent sans hiérarchie, mais qui sont néanmoins susceptibles d'entrer en conflit dans des circonstances concrètes »[96].

Toutefois, dans la mesure où il s'agit ici d'une démarche de conciliation de droits, entre les droits linguistiques consacrés à la CLF et les droits et libertés de la personne, la formulation retenue apparaît trop large. En effet, la CLF ne contient pas que des droits linguistiques garantis à des individus : elle énonce, de manière détaillée, la politique de l'État en lien avec la langue et donne des pouvoirs étendus à divers organes administratifs afin d'en assurer le respect. Par exemple, elle prévoit des règles relatives à la composition des comités de francisation et établit les modalités de fonctionnement et les pouvoirs d'inspection et d'enquête de l'OQLF. En ce sens, pour être cohérente avec la logique de l'article 50 de la CDLP, la

---

95 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2008), préc., note 70, p. 6.

96 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Document de réflexion : la Charte et la prise en compte de la religion dans l'espace public*, (Cat. 2.113-2.11), 2008,p. 52, [En ligne]. https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/Charte_religion_espace_public.pdf, Voir par exemple, dans le cas de conflits de droits à l'intérieur même de la Charte québécoise, les décisions *C.D.P.* c. *Centre d'accueil Villa Plaisance*, T.D.P.Q. 1995 CanLII 2814 (citant *Dagenais* c. *Société Radio-Canada*, [1994] 3 R.C.S. 835 et *Bruker* c. *Marcovitz*, [2007] 3 R.C.S. 607.

Commission estime que seuls les droits fondamentaux linguistiques devraient ici être visés. L'alinéa proposé à l'article 136 du projet de loi devrait donc se lire comme suit :

> « Elle doit également être interprétée de manière à ne pas supprimer ou restreindre la jouissance ou l'exercice *des droits linguistiques fondamentaux conférés* par la Charte de la langue française » (chapitre C-11).

RECOMMANDATION 4

> **Afin de contribuer à l'harmonisation entre les droits fondamentaux linguistiques, prévus à la *Charte de la langue française*, et les droits et libertés consacrés à la *Charte des droits et libertés de la personne*, la Commission recommande de modifier l'article 136 du projet de loi en remplaçant les mots « d'un droit visant à protéger la langue française conféré » par les termes « des droits linguistiques fondamentaux conférés ».**

2.3.2 Le statut supralégislatif explicite de la CLF et ses conséquences pour la CDLP

Quelques remarques s'imposent sur la proposition, à l'article 63 du projet de loi, de conférer un statut supralégislatif à une série de dispositions de la CLF. L'article y introduirait ainsi une nouvelle disposition se lisant comme suit :

> « 88.15. Les dispositions du titre I, de même que celles des chapitres IV et V du titre II de la présente loi prévalent sur celles de toute loi postérieure au (indiquer ici la date de la sanction de la présente loi) qui leur seraient contraires, à moins que cette dernière loi n'énonce expressément s'appliquer malgré la présente loi. ».

Le titre I de la CLF[97] inclut, entre autres,les dispositions relatives au statut de la langue française à titre de langue officielle du Québec, les droits linguistiques fondamentaux, la langue de la législation et de la justice, la langue de l'administration, la langue des organismes parapublics, la langue du travail, la langue du commerce et des affaires, la langue d'enseignement, les politiques des établissements d'enseignements collégial et universitaire relativement à l'emploi et à la qualité de la langue française, et les dispositions traitant de la francisation de l'administration et des entreprises[98].

---

97 Soit les articles 1 à 98 de la CLF.

98 Article 129 à 154 de la CLF.

La Commission comprend que cette supralégislativité ne s'appliquerait pas à la CDLP et que la CLF ne primerait que sur les lois postérieures contraires qui n'énonceraient pas expressément s'appliquer malgré la CLF.

Une telle modification entraînerait un changement important dans l'ordre juridique québécois. En effet, bien que la CLF soit parfois qualifiée de « loi fondamentale »[99] car dotée, par l'article 40 de la *Loi d'interprétation,* d'une certaine primauté sur les autres lois québécoises, elle ne comporte pas, à l'heure actuelle, de disposition semblable à l'article 52 de la CDLP.

De fait, dans l'histoire législative du Québec, seule la *Charte québécoise* s'est vue conférer un statut supralégislatif explicite. La prépondérance de la CDLP fut établie dès 1975 pour les articles 9 à 38 à l'endroit de toutes lois postérieures[100], puis élargie en 1982 pour inclure les articles 1 à 8 et concerner tant les lois postérieures qu'antérieures à l'adoption de la Charte[101].

Cette supralégislativité, conférée expressément par son article 52, contribue à faire de ce texte un « document unique dans l'histoire législative canadienne »[102] et atteste de la volonté de l'Assemblée nationale d'« assurer la préséance des règles juridiques qui lui paraissent fondamentales — en l'occurrence les droits et libertés de la personne — par rapport aux autres règles de droit, qu'elle entend leur subordonner, et la protection de ces règles supérieures contre les fluctuations de la conjoncture politique »[103].

La Commission reconnaît la prérogative du législateur de consacrer plus explicitement la place privilégiée qu'occupe la CLF dans la constitution matérielle du Québec. Plusieurs États consacrent d'ailleurs, dans des textes à valeur constitutionnelle, diverses dispositions encadrant

---

99 Pierre-Emmanuel COTÉ et *al.*, *Interprétation des lois*, 4e éd., Montréal, Éditions Thémis, 2009, par. 1401.

100 *Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q. 1975, c. 6, art. 52.

101 *Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q. 1982, c. 61, art. 16. La préséance des droits fondamentaux sur les lois postérieures fut effective le 1er octobre 1983 et l'ensemble des articles 1 à 38 vit sa supériorité par rapport aux lois antérieures entrer en vigueur le 1er janvier 1986. Sur ce processus de « constitutionnalisation », voir Jacques-Yvan MORIN, « La constitutionnalisation progressive de la Charte des droits et libertés de la personne », (1987) 21 *R.J.T.* 25, p. 35-37.

102 A. MOREL, préc., note 10, 1.

103 J.-Y. MORIN, préc., note 101, p. 32.

l'usage d'une ou de langues officielles[104]. Dans la plupart des cas, ces dispositions se retrouvent dans les documents constitutionnels se rapportant à l'organisation et au fonctionnement de l'État et non dans les textes de protection des droits et libertés de la personne, où la langue n'est généralement mentionnée que comme l'un des motifs illicites de discrimination[105].

Elle insiste toutefois sur l'importance de conserver l'unicité de la CDLP dans l'ordre juridique québécois. Tel que l'explique la professeure Mélanie Samson, la primauté de la CDLP sur le *Code civil* et les autres lois s'impose en raison de la primauté relative que lui confère l'article 52, mais aussi en raison de sa « nature qui sort de l'ordinaire, une nature 'spéciale', voire 'exceptionnelle' et même 'unique' »[106]. Les tribunaux québécois et canadiens le précisent d'ailleurs à l'endroit des lois de protection des droits de la personne. Parce qu'elles « protègent des valeurs 'plus importantes que toutes les autres', ces lois 'fondamentales' se sont vues reconnaître un statut 'quasi constitutionnel' en vertu duquel elles jouissent d'une primauté sur les autres lois »[107]. Cette quasi-constitutionnalité lui confère ainsi une « place unique dans la hiérarchie des normes » et a en outre « des conséquences sur son interprétation et celle des autres lois du Québec »[108].

Ainsi, tout en reconnaissant la légitimité de conférer un statut particulier à une loi importante comme la CLF, la Commission s'inquiète du message qui pourrait être envoyé par cette modification de la hiérarchie des normes québécoises, qui pourrait être interprétée comme un recul de la protection des droits et libertés.

---

104 Voir entre autres ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'EDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE, *Investir dans la diversité culturelle et le dialogue interculturel*, Rapport mondial de l'UNESCO, 2010, p. 93.

105 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE (1977), préc., note 18.

106 Mélanie SAMSON, « L'interprétation harmonieuse de la Charte québécoise et du Code civil du Québec : un sujet de discorde pour le Tribunal des droits de la personne et les tribunaux de droit commun ? », *dans* Service de la formation continue du Barreau du Québec, vol. 405, *Le Tribunal des droits de la personne : 25 ans d'expérience en matière d'égalité*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2015, p. 199-200 (Références internes omises).

107 *Id.*, p. 200 (Références internes omises).

108 *Id.*, p. 200.

Dans la mesure où le statut supralégislatif explicite qui serait donné à la CLF constitue un moyen d'affirmer plus avant la protection du français, une langue minoritaire et vulnérable[109] au sein de l'État canadien et de l'Amérique du Nord, il semble opportun de reconnaître ici la dualité unique que connaît le Québec. Minorité linguistique à l'échelle nord-américaine, le Québec est aussi riche d'une diversité de langues minoritaires. Le choix de conférer une protection supralégislative à la langue publique commune, partagée par la majorité de la population, devrait ainsi s'accompagner d'une reconnaissance de même niveau des droits linguistiques des groupes minoritaires dans la CDLP, conformément au droit international[110].

La Commission recommandait ainsi en 2003, puis en 2010 et 2013[111] que l'article 43 de la CDLP[112] soit modifié afin qu'il soit pleinement conforme à l'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*[113] et à l'article 30 de la *Convention des droits de l'enfant*[114]. Le Comité des droits de l'Homme explique que « [l]a protection de ces droits vise à assurer la survie et le développement permanent de l'identité culturelle, religieuse et sociale des minorités concernées, contribuant ainsi à enrichir l'édifice social dans son ensemble »[115].

De façon plus spécifique, la Commission recommandait qu'il protège, en plus des minorités ethniques, les minorités religieuses et les minorités linguistiques et leur donne le droit de pratiquer leur propre religion et d'employer leur propre langue, en commun avec les autres

---

109 Tel que le reconnaît notamment la Cour suprême dans la décision *Ford* c. *Québec,* préc., note 17.

110 Sur la reconnaissance des droits linguistiques des personnes autochtones, voir ci-après, section 4.1.

111 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 67, 2003, p. 39, voir aussi COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2010), préc., note 68, p. 27 et COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 68, p. 29.

112 Voir nos remarques sur cet article de la CDLP en section 1 du présent mémoire.

113 L'article 27 du *Pacte* se lit comme suit : « Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue ». Soulignons que les garanties conférées par l'article 27 du Pacte ont été renforcées par la *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques*, adoptée en 1992 par l'Assemblée générale des Nations Unies : Doc. A/RES/47/135, 18 décembre 1992.

114 L'article 30 se lit comme suit : « Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ou des personnes d'origine autochtone, un enfant autochtone ou appartenant à une de ces minorités ne peut être privé du droit d'avoir sa propre vie culturelle, de professer et de pratiquer sa propre religion ou d'employer sa propre langue en commun avec les autres membres de son groupe. »

115 COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME, *Observation générale nº 23 : Les droits des minorités (art. 27)*, Doc. N.U.CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, 8 avril 1994, par. 9.

membres de leur groupe. L'article modifié pourrait se lire comme suit : « Les personnes appartenant à des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ont le droit d'avoir leur propre vie culturelle, de pratiquer leur propre religion ou d'employer leur propre langue, en commun avec les autres membres de leur groupe »[116]. Afin de reconnaître la nature culturelle de ce droit, il y aurait également lieu de modifier l'intitulé du chapitre IV de la Partie I de la CDLP et qu'il se lise désormais ainsi : « Droits économiques, sociaux et culturels ».

2.4 Les modifications à l'article 9.1

Le projet de loi prévoit, à son article 135, une double modification à l'article 9.1. de la CDLP :

> « L'article 9.1 de cette charte est modifié, dans le premier alinéa :
>
> 1° par le remplacement de « libertés et droits fondamentaux » par « droits et libertés de la personne » ;
>
> 2° par l'insertion, après « l'État, », de « de l'importance accordée à la protection du français, ».

La Commission tient à faire part ici de sa surprise de découvrir, dans le projet de loi n° 96, une proposition de cet ordre. En effet, il est ici prévu de modifier considérablement la portée de la disposition de limitation des droits qu'on retrouve à l'article 9.1 de la CDLP. De fait, une telle modification semble dépasser largement le champ d'un projet de loi portant sur la langue officielle du Québec, le français.

Comme mentionné précédemment[117], les modifications apportées au contenu normatif de la CDLP devraient toujours faire l'objet d'une large discussion publique. Les changements envisagés pouvant être lourds de conséquences pour la protection des droits, il est essentiel qu'au-delà des acteurs politiques, tous les membres de la société civile intéressés par les changements envisagés puissent se prononcer.

En l'espèce, le remplacement des termes « libertés et droits fondamentaux » par « droits et libertés de la personne » aurait pour effet de rendre la disposition de limitation des droits qu'on

---

116 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 68, p. 29-30.

117 Voir ci-dessus, section 2.

retrouve à l'article 9.1 applicable à tous les droits consacrés à la Partie I (articles 1 à 56) et non plus uniquement aux libertés et droits fondamentaux qu'on retrouve aux articles 1 à 9. Rappelons que l'article 9.1 a été ajouté à la Charte en 1982, au moment où était établie la préséance des articles 1 à 8 sur toutes les lois québécoises. Le ministre de la Justice décrivait alors cet ajout comme étant le « corollaire »[118] de l'ampleur des droits que le projet de loi rendait alors prépondérant. Il affirmait ainsi :

> « Enfin, M. le Président, en raison de la rédaction en termes très absolus des droits et libertés fondamentaux mentionnés aux articles 1 à 9 de la charte, ce qui peut constituer une source de querelles juridiques stériles et un prétexte à une utilisation de la clause dérogatoire dans des projets de loi particuliers, le projet de loi prévoit que la loi pourra, dans la mesure nécessaire au respect de l'ordre public, du bien-être général et des valeurs démocratiquement reconnues, aménager l'exercice de ces droits et en fixer la portée.
>
> Il est évident que l'idéal serait de pouvoir se passer d'une clause soupape de ce genre. Elle est, cependant, je crois, le corollaire normal de l'amplitude des droits et libertés fondamentaux que le projet de loi nº 86 veut dorénavant rendre prépondérants sur toutes les lois du Québec, passées ou à venir ».[119]

Il ajoutait que cette « clause restrictive », inspirée de celle qui se trouve dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme*[120], se voulait « la moins restrictive possible, de manière à permettre un plus grand exercice des droits et libertés dans le respect des autres, dans le respect aussi de notions telles que l'ordre public et le bien-être de l'ensemble de la société »[121].

Retenons que l'article 29 (2) de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* prévoit que :

> « Dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique »[122].

---

118 ASSEMBLEE NATIONALE DU QUEBEC, *Journal des débats*, 3e sess., 32e légis., vol. 26, n° 91, (1er décembre 1982), p. 6293. Propos tenus lors de la deuxième lecture du projet de loi n° 86.

119 *Id.*

120 ASSEMBLEE NATIONALE DU QUEBEC, *Journal des débats*, 3e sess., 32e légis., vol. 26, n° 105, (18 décembre 1982), p. 7513. Propos tenus lors de la troisième lecture du projet de loi n° 86.

121 *Id.*

122 ASSEMBLEE GENERALE DES NATIONS UNIES, *Déclaration universelle des droits de l'Homme* (217 [III] A), Paris, 1948, art. 29.

À l'heure actuelle, l'article 9.1 ne s'applique pas au droit à l'égalité (art. 10 à 20.1), aux droits politiques (art. 21 et 22), aux droits judiciaires (art. 23 à 38) ou aux droits économiques et sociaux (art. 39 à 48).

Cela ne signifie pas que les droits des chapitres II à IV de la CDLP sont absolus. Le droit à l'égalité comporte par exemple ses propres limites, qu'on retrouve aux articles 19 (3), 20 et 20.1 de la CDLP[123] ainsi que dans les balises jurisprudentielles liées à l'accommodement raisonnable et à la contrainte excessive[124]. Plusieurs droits sont par ailleurs, intrinsèquement limités par le renvoi aux termes de la loi[125] ou sont encadrés par celle-ci[126]. L'ensemble des droits de la CDLP, y compris les droits judiciaires, peut en outre faire l'objet d'une dérogation expresse de la part du législateur, conformément à l'article 52 de la CDLP[127].

Élargir l'effet de la disposition de limitation à toute la partie I de la CDLP aurait entre autres pour effet d'imposer la démarche de justification établie par la jurisprudence à tous les cas où une loi viendrait fixer la portée ou aménager l'exercice d'un droit de la CDLP, quel qu'il soit. En vertu des règles d'application de l'article 9.1, l'État devrait alors démontrer, suivant une démarche précise, que la loi restrictive n'est ni irrationnelle ni arbitraire et que les moyens choisis sont proportionnés au but visé[128]. Comme le résume la juge Deschamps dans la décision *Chaoulli*, les étapes à suivre sont les suivantes :

> « D'abord, le tribunal doit vérifier si l'objectif de la loi est urgent et réel. Ensuite, il se demande si le moyen utilisé pour atteindre l'objectif législatif est raisonnable et s'il peut se justifier dans une société libre et démocratique. Pour cette deuxième partie de l'analyse, trois critères sont utilisés : (1) Existe-t-il un lien rationnel entre la mesure et

123 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 96, p. 66.

124 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les fondements juridiques et l'évolution de l'obligation d'accommodement raisonnable*, (Cat. 2.500.128), 2007, p. 19 et suiv.

125 Par exemple, articles 6, 40, 44, 45, 46 et 46.1 CDLP.

126 Notamment le droit de vote garanti à l'article 22 de la CDLP.

127 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la commission des institutions de l'Assemblée Nationale, Projet de loi n° 39, Loi établissant un nouveau mode de scrutin*, 2020, (Cat. 2.412.30.5), p. 4-5.

128 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc. note 68, p. 21. Voir aussi *Ford* c. *Québec (Procureur général)*, préc., note 17 et *Godbout* c. *Longueuil (Ville)*, (1997) 3 R.C.S. 844.

> l'objectif législatif ? (2) La mesure porte-t-elle atteinte le moins possible au droit garanti ? (3) Y a-t-il proportionnalité entre l'effet de la mesure et son objectif ? »[129]

L'élargissement proposé modifierait donc en profondeur les mécanismes de restriction des droits protégés par la CLDP. Cela aurait aussi pour effet d'élargir la portée de la disposition d'interprétation des libertés et droits fondamentaux, qu'on retrouve également à l'article 9.1[130], à tous les droits de la Charte. Ce faisant, on peut se demander comment l'article 9.1 se concilierait alors avec les dispositions interprétatives qu'on retrouve au chapitre V de la CDLP.

Sans se prononcer à ce stade sur le caractère positif ou négatif d'un tel élargissement de l'article 9.1, la Commission estime néanmoins que ses conséquences juridiques sont incertaines. Elle juge donc qu'une telle modification ne devrait pas avoir lieu sans que les parlementaires aient pu bénéficier de l'éclairage d'une discussion ouverte avec tous les acteurs intéressés.

En ce qui a trait à la seconde proposition de modification, les remarques formulées précédemment, en lien avec les modifications envisagées au préambule et le projet d'ajouter un article 3.1 à la CDLP, sont également applicables à l'ajout de la phrase « de l'importance accordée à la protection du français » à son article 9.1. La Commission est d'avis que cet ajout ne serait cohérent ni avec les fonctions interprétative et limitative de cette disposition ni avec l'économie générale de la CDLP.

Rappelons que la Commission a commenté une disposition semblable dans le cadre de son mémoire sur le projet de loi n° 60 en 2013[131]. Le législateur souhaitait alors introduire une référence à la primauté du français à l'article 9.1 de la CDLP. La Commission soulignait notamment qu'une « telle modification emporterait d'importantes conséquences sur l'ensemble

---

129 *Chaoulli* c. *Québec (Procureur général)*, [2005] 1 R.C.S. 791, par. 48.

130 La jurisprudence reconnaît en effet que l'article 9.1 de la CDLP est à la fois une disposition justificative analogue à l'article premier de la *Charte canadienne* et une disposition indiquant la manière d'interpréter l'étendue des libertés et droits fondamentaux. Voir *Chaoulli* c. *Québec*, *id.,* par. 47 et *Ford* c. *Québec (Procureur général)*, préc., note 17, par. 63.

131 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 69, p. 28 et suivantes.

du régime québécois de protection des droits et libertés de la personne »[132]. Plus encore, elle affirmait qu'une « référence à la primauté du français entre directement en contradiction avec l'équilibre prescrit à l'article 9.1 de [la CDLP]. Ainsi, il ne faut pas confondre la capacité du gouvernement de limiter l'exercice d'un droit avec celle de conférer la primauté d'un autre »[133].

La Commission ajoutait qu'une telle proposition est d'autant plus contraire à l'économie générale de la CDLP que, tel que mentionné précédemment, le libellé originel de l'article 9.1 « montre que le législateur n'a voulu y retenir que les limitations les plus essentielles »[134], soit le respect des valeurs démocratiques, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec[135]. La formule « de l'importance accordée à la protection du français » n'est, à sa face même, pas de la même nature que les balises qu'on retrouve à l'article 9.1, ou que celles qui sont énumérées à l'article 29 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* qui l'a inspiré[136]. Elle constitue davantage l'expression de l'objectif législatif poursuivi par la CLF. Or, dans la recherche d'équilibre que prescrit la démarche de justification de 9.1, les tribunaux doivent déjà tenir compte de l'objectif poursuivi par le législateur lorsqu'ils ont à se prononcer sur la rationalité et la proportionnalité d'une limitation aux libertés et droits fondamentaux.

La protection devant être accordée au français fut d'ailleurs reconnue par la Cour suprême comme étant un objectif législatif important, répondant à un besoin réel et urgent[137]. Consacrer cet objectif législatif dans la disposition de limitation n'aura pas pour effet de faire disparaître la nécessité d'établir autrement la rationalité ou la proportionnalité de l'atteinte à une liberté ou un droit fondamental. Cela risque toutefois de rompre l'équilibre de l'édifice de protection des droits et libertés de la personne.

Si l'objectif poursuivi par l'ajout de la formule « de l'importance accordée à la protection du français » à l'article 9.1 est effectivement de s'assurer que les tribunaux prennent bien en

---

132 *Id.*

133 *Id.*, p. 35 (Citation interne omise).

134 J.-Y MORIN, préc., note 101, p. 52.

135 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 69, p. 31.

136 ASSEMBLEE NATIONALE DU QUEBEC, *Journal des débats*, 3e sess., 32e légis., vol. 26, n° 105, (18 décembre 1982), p. 7513. Propos tenus lors de la troisième lecture du projet de loi n° 86, préc., note 121.

137 *Ford* c. *Québec (Procureur général),* préc., note 17.

compte l'impérative nécessité d'édicter des mesures législatives protégeant la langue française, la Commission estime que le moyen choisi est inadapté et incohérent avec l'architecture et les objectifs de la CDLP.

Une telle précision paraît en outre superflue, étant donné que les tribunaux doivent d'ores et déjà tenir compte de l'objectif poursuivi par le législateur lorsqu'ils ont à se prononcer sur la justification d'une limitation au sens de 9.1 CDLP. La modification serait d'autant plus inutile s'il est donné suite aux recommandations formulées ci-dessus, aux sections 2.2 et 2.3, puisqu'il est par ailleurs proposé de modifier la disposition interprétative prévue à l'article 50 de la CDLP[138] afin de tenir compte des droits linguistiques fondamentaux de la CLF, droits qu'on viendrait par ailleurs doter d'une valeur supralégislative[139].

RECOMMANDATION 5

> **Afin de respecter la recherche d'un juste équilibre qu'implique la mise en œuvre de l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne* et compte tenu de l'absence de débat large et ouvert sur cette modification aux conséquences juridiques incertaines, la Commission recommande de ne pas adopter l'article 63 du projet de loi.**

Pour les raisons exposées ci-dessus, la Commission recommande donc de ne pas modifier le préambule de la CDLP et de ne pas y introduire de « droit de vivre en français » ou de modifier son article 9.1. Toutefois, la Commission comprend que le projet de loi n° 96 cherche à assurer une harmonisation accrue entre la CLF et la CDLP, deux instruments législatifs qui occupent une place importante dans la constitution matérielle de la province. En ce sens, elle estime que le fait de conférer un statut supralégislatif aux droits linguistiques fondamentaux consacrés à la CLF, comme les modifications qui seraient apportées à l'article 50 de la CDLP et à la *Loi d'interprétation*, telles que proposées par les articles 136 et 146 du projet de loi, constituent des avenues plus adaptées, permettant à la fois de répondre à l'objectif poursuivi sans porter atteinte à la logique et à l'architecture internes de la CDLP.

---

138 Projet de loi n° 96, art. 136.

139 Projet de loi n° 96, art. 63.

3. LE RECOURS À LA DISPOSITION DE DÉROGATION

Le projet de loi prévoit l'introduction d'une disposition de dérogation (ou clause dérogatoire) aux articles 1 à 38 de la CDLP dans la CLF, ainsi que dans le projet de loi modificatrice. Ces deux articles se lisent comme suit :

> « **118**. Cette charte [CLF] est modifiée par l'insertion, après l'article 213, des suivants :
>
> « 213.1. La présente loi s'applique malgré les articles 1 à 38 de la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12) […] ».
>
> « **199**. La présente loi [Loi sur la langue officielle et commune du Québec, le français] ainsi que les modifications qu'elle apporte, autres que celles des articles 1 à 119 et 133 à 136, s'appliquent malgré les articles 1 à 38 de la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12) ».

Les modifications ciblées à l'article 199 du projet de loi n° 96 (soit celles prévues aux articles 120 à 132 et 137 et suivants du projet de loi) concernent les modifications au *Code civil* du Québec, de même qu'à la *Loi sur l'administration financière,* la *Loi sur l'administration fiscale,* la *Loi sur le Centre de la francophonie des Amériques,* la *Charte de la Ville de Longueuil*, la *Charte de la Ville de Montréal, métropole du Québec*, la *Loi sur les cités et villes*, le *Code de procédure civile*, et à une série d'autres lois, à l'exception de la CDLP. Ces articles visent, pour la plupart, à retirer la possibilité de soumettre un document requis par la justice ou l'administration tant en anglais qu'en français. Par exemple, l'article 125 du projet de loi n° 96 prévoit l'ajout, à l'article 2984 C.c.Q., d'un alinéa prévoyant que les réquisitions d'inscriptions sur le registre des droits personnels et réels mobiliers devront être rédigées exclusivement en français. On voit mal quels droits ou libertés protégés par la CDLP seraient compromis par ces dispositions. La Commission s'interroge donc sur l'utilité et la légitimité de l'utilisation de la « clause » de dérogation en l'espèce.

Le recours à la disposition de dérogation prévu à l'article 118 du projet de loi n° 96, pour l'ensemble de la CLF, semble aussi trop large. Certes, les contestations passées, relatives à la langue d'enseignement[140] et à l'affichage[141], peuvent faire craindre que de nouveaux recours judiciaires soient entrepris en lien avec ces questions. Il reste que la dérogation prévoit de

---

140 Voir par exemple : *Solski (Tuteur de)* c. *Québec (Procureur général)*, préc., note 17.

141 Décision *Ford* c. *Québec ,* préc., note 17, p. 74.

soustraire presque l'entièreté de la CLF à l'application de la CDLP, sans qu'on sache quelle atteinte potentielle aux droits de la CDLP on cherche ici à éviter et pourquoi. On peut par exemple s'interroger sur la nécessité, pour protéger la langue française, de déroger au droit à la vie, à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne (art. 1 de la CDLP), à la liberté de conscience, la liberté de religion, la liberté de réunion pacifique ou la liberté d'association (art. 3), au droit à la sauvegarde de sa dignité, de son honneur et de sa réputation (art. 4), au droit au respect de la vie privée (art. 5), au droit à une audition impartiale (art. 23) ou au droit de se faire représenter par un avocat ou d'être assisté devant tout tribunal (art. 34), pour ne nommer que quelques-uns des droits et libertés concernés.

Comme la Commission l'a souligné dans le passé, le recours à la disposition de dérogation est un geste grave, qui ne doit être posé qu'avec la plus grande circonspection et qui doit être justifié par des circonstances exceptionnelles[142]. Il doit en outre répondre à certaines exigences de formes, la première étant d'identifier clairement à quel droit de la CDLP on entend déroger.

La Commission « estime qu'il est possible de concilier le principe de légitimité démocratique et la garantie des droits et libertés de la personne, tout en attribuant par ailleurs à l'Assemblée nationale un pouvoir de dérogation, qui ne devrait toutefois être utilisé que lorsque l'exige une situation d'une certaine gravité »[143]. Une telle exigence découle du droit international.

Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* prévoit par exemple qu'en cas de « danger public exceptionnel menaçant l'existence de la nation », les États parties au Pacte peuvent « prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans celui-ci sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles

---

142 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale, Projet de loi n° 28, Loi instituant le nouveau Code de procédure civile*, (Cat. 2.412.54.12), 2013, p. 15 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Notes pour la présentation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse devant la Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale à l'occasion des consultations particulière sur le projet de loi n° 95, Loi modifiant diverses dispositions législatives de nature confessionnelle dans le secteur de l'éducation*, (Cat. 2.412.89.2), 2005, p. 7 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2003), préc., note 73, p. 98 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de l'éducation de l'Assemblée nationale sur la place de la religion à l'école*, (Cat. 2.412-89.1), 1999, p. 6 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Avis sur la Loi assurant la reprise des services dans les collèges et les écoles du secteur public*, (Cat. 2.412-49), 1983, p. 2.

143 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2003), préc., note 73, p. 97.

avec les autres obligations que leur impose le droit international et n'entraînent pas une discrimination »[144]. Afin d'adapter ces exigences du droit international à la rédaction de la CDLP, la Commission recommandait d'ailleurs, en 2003, de modifier l'article 52 de la CDLP pour y introduire un critère plus souple que celui prévu au Pacte, mais permettant néanmoins aux tribunaux de vérifier s'il existe un lien rationnel entre l'exercice de la faculté de dérogation et les exigences propres à une situation donnée[145]. Cette recommandation conserve toujours son actualité.

La Commission a aussi souligné que les dispositions de dérogation à la Charte « devraient être d'une portée strictement délimitée, tenant compte de l'objet poursuivi. Le principe étant que la Charte prévaut sur toute autre législation, même postérieure, le législateur ne devrait utiliser son pouvoir de dérogation que dans la mesure jugée strictement nécessaire »[146]. Cela peut par exemple être le cas lorsque la dérogation vise à protéger davantage les droits et libertés de la personne et non à restreindre ceux-ci[147]. Ce fut d'ailleurs le cas pour une large majorité des dérogations effectuée depuis l'adoption de la CDLP[148].

En 1977, déjà, la Commission s'opposait à une modification à l'article 52 de la CDLP qui visait à y introduire une dérogation d'office à l'ensemble de la CLF. Elle expliquait alors :

> « […] les rédacteurs du projet de loi sur la langue, tout en voulant placer sur le même pied les droits fondamentaux contenus dans la Charte des droits et les droits linguistiques contenus dans le Projet de loi […], soustraient donc à la Charte des droits non seulement les éléments fondamentaux du projet de loi, mais tout l'ensemble des […] articles de ce projet de loi qui prévoient des aménagements jusque dans les moindres détails de ce que serait l'application de la politique du français au Québec »[149].

---

144 *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (1966), art. 4, par. 1. Voir aussi : HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS-UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, *Observation générale (n° 5) relative à l'article 4 du Pacte (1981)*, Doc. N.U., HRI/GEN/1/Rev.4 (2000).

145 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2003), préc., note 73, p. 98-99. Cette recommandation prévoyait notamment « que l'article 52 de la Charte n'autorise à déroger aux articles 1 à 48, sans discrimination, que dans la mesure où la situation l'exige et où la loi le prévoit explicitement ; ».

146 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'utilisation de la clause dérogatoire de l'article 52 de la Charte des droits et libertés de la personne par le législateur*, 1986, p. 7.

147 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'utilisation de la clause dérogatoire de l'article 52 de la Charte des droits et libertés de la personne par le législateur*, 1986, p. 7.

148 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2019), préc., note 69, p. 25-26.

149 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 18, p. 24.

En l'espèce, le législateur propose la suspension de l'ensemble des droits de la CDLP visés à l'article 52 de cette dernière (soit les articles 1 à 38) pour une large partie du projet de loi n° 96 et pour l'ensemble des dispositions de la CLF, sans qu'ait été démontrée la nécessité d'un geste d'une telle ampleur et d'une telle gravité.

La Commission estime donc que les dérogations proposées aux articles 118 et 199 du projet de loi n° 96 sont à la fois trop larges, imprécises et insuffisamment justifiées. Comme elle le soulignait en 1977, « [s]'il y a des atteintes aux droits fondamentaux incluses dans le projet de loi, il est essentiel de les identifier pour que les citoyens puissent les dénoncer ou au minimum en être avertis précisément »[150]. C'est d'ailleurs pour cette raison que la CDLP ne permet pas la dérogation implicite : la dérogation expresse prévue à l'article 52 « existe précisément pour que s'instaure un débat sur ce qui justifierait la suspension de certains droits »[151]. La Commission s'oppose ainsi à une dérogation générale, n'identifiant ni les droits ou libertés auxquels on entend déroger, ni les dispositions de la CLF que l'on souhaite soustraire à l'application de la CDLP.

La Commission reconnaît l'importance que représente la protection de la langue française et la nécessité d'adopter des mesures législatives contribuant à cet objectif. Toutefois, elle estime qu'il n'est pas nécessaire, pour atteindre cet objectif, d'adopter une clause dérogatoire, particulièrement une clause prévoyant qu'une loi tout entière dérogerait à l'ensemble des droits et libertés consacrés aux articles 1 à 38 de la CDLP. Si le législateur considère néanmoins que des dispositions de la CDLP pourraient entrer en contradiction avec certains des articles de la CLF ou du projet de loi n° 96, la Commission est d'avis qu'il doit préciser quel droit ou liberté de la CDLP est concerné et spécifier quelle disposition de la CLF y déroge.

RECOMMANDATION 6

La Commission recommande de ne pas adopter les articles 118 et 199 du projet de loi.

Subsidiairement, la Commission recommande de préciser, dans le projet de loi, à quels droits ou libertés de la *Charte des droits et libertés de la personne* on

150 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 18, p. 25.

151 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE (1983), préc., note 142, p. 2.

entend déroger et de spécifier quelles dispositions de la *Charte de la langue française* et du projet de loi n° 96 y sont soustraites.

4. LES DROITS ET LIBERTÉS MIS EN CAUSE

Dans cette section, la Commission souhaite s'attarder sur certaines dispositions particulières du projet de loi n° 96 dont elle estime qu'elles pourraient mettre en cause l'exercice de certains droits et libertés de la CDLP.

4.1 Les droits linguistiques et culturels des personnes autochtones

La Commission constate qu'une seule disposition du projet de loi vise directement l'usage d'une autre langue que le français par l'Administration dans ses communications avec les personnes autochtones[152]. Il semble que cette exception s'appliquerait également aux communications orales, en vertu de l'article 13.2 qui serait introduit à la CLF par l'article 6 du projet de loi[153].

Rappelons que la CLF prévoit dans son préambule que :

---

152 Article 15 du projet de loi n° 96, introduisant l'article 22.3 2º b). La disposition se lirait comme suit :

Un organisme de l'Administration peut déroger au paragraphe 1° de l'article 13.2 en utilisant, en plus du français, une autre langue lorsqu'il écrit, dans les cas suivants :

[…]

2° pour l'accomplissement de l'une des fins suivantes :

[…]

b) fournir des services aux organismes visés à l'article 95 ou aux autochtones;

153 La disposition introduite par l'article 6 du projet de loi n° 96 se lirait comme suit :

« 13.2. Pour l'application de l'article 13.1, un organisme de l'Administration utilise la langue française de façon exemplaire lorsque, dans toutes ses activités, il remplit les conditions suivantes :

[…]

2° il utilise exclusivement cette langue dans ses communications orales, sauf dans les cas suivants :

a) les seuls cas où, en vertu des dispositions de la présente section, il a la faculté d'utiliser une autre langue que le français lorsqu'il écrit ;

b) lorsque, à la suite de la demande orale d'une personne visant à ce que l'organisme communique avec elle dans une autre langue que le français, celui-ci veut obtenir de cette dernière les renseignements nécessaires pour établir si, en vertu de la présente section, il a la faculté de communiquer dans cette autre langue avec cette personne ; »

> « L'Assemblée nationale reconnaît aux Amérindiens et aux Inuit du Québec, descendants des premiers habitants du pays, le droit qu'ils ont de maintenir et de développer leur langue et culture d'origine. »

Deux dispositions de la CLF ont quant à elles trait à la langue d'enseignement[154]. Elles visent à permettre l'usage d'une langue « amérindienne » dans l'enseignement dispensé aux « Amérindiens » ou de l'inuktitut dans l'enseignement dispensé aux Inuit.

Dans ce contexte et considèrant qu'un des objets du projet de loi n° 96 « est d'affirmer que la seule langue officielle du Québec est le français »[155], la Commission, dont la mission est de veiller au respect des principes énoncés dans la CDLP, juge nécessaire d'interpeler le législateur ainsi que le gouvernement afin qu'ils agissent sans plus tarder dans le sens des engagements pris par le Québec en vue de faire vivre, protéger et promouvoir les langues des nations autochtones.

Rappelons d'abord que l'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité, le 8 octobre 2019, une motion d'appui à la mise en œuvre de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des*

---

154 Les article 87 et 88 de CLF se lisent comment suit :

> 87. Rien dans la présente loi n'empêche l'usage d'une langue amérindienne dans l'enseignement dispensé aux Amérindiens ou de l'inuktitut dans l'enseignement dispensé aux Inuit.
>
> 88. Malgré les articles 72 à 86, dans les écoles relevant de la commission scolaire crie ou de la commission scolaire Kativik, conformément à la Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis (chapitre I-14), les langues d'enseignement sont respectivement le Cri et l'inuktitut ainsi que les autres langues d'enseignement en usage dans les communautés cries et inuit du Québec à la date de la signature de la Convention visée à l'article 1 de la Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois (chapitre C-67), soit le 11 novembre 1975. La commission scolaire Crie et la commission scolaire Kativik poursuivent comme objectif l'usage du français comme langue d'enseignement en vue de permettre aux diplômés de leurs écoles de poursuivre leurs études en français, s'ils le désirent, dans les écoles, collèges ou universités du Québec. Les commissaires fixent le rythme d'introduction du français et de l'anglais comme langues d'enseignement après consultation des comités d'école, dans le cas des Cris, et des comités de parents, dans le cas des Inuit.
>
> Avec l'aide du ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport, la commission scolaire Crie et la commission scolaire Kativik prennent les mesures nécessaires afin que les articles 72 à 86 s'appliquent aux enfants dont les parents ne sont pas des Cris ou des Inuit. Pour l'application du deuxième alinéa de l'article 79, le renvoi à la Loi sur l'instruction publique est un renvoi à l'article 450 de la Loi sur l'instruction publique pour les autochtones cris, inuit et naskapis.
>
> Compte tenu des adaptations nécessaires, le présent article s'applique aux Naskapis de Schefferville.

155 Voir les notes explicatives du projet de loi nº 96.

peuples autochtones avec les Premières Nations et les Inuits[156]. Celle-ci reconnaît explicitement la nécessité de protéger les droits linguistiques et culturels des peuples autochtones et les obligations positives qui en découlent pour les États parties, notamment à ses articles 13 et 14[157]. Ces droits, soulignons-le, sont intimement liés au droit à l'autodétermination, consacré à l'article 3 de cette même Déclaration, lequel prévoit que les « peuples autochtones déterminent librement leur statut politique et assurent librement leur développement économique, social et culturel »[158].

L'importance de la mise en œuvre des droits linguistiques et culturels des peuples autochtones à l'échelle planétaire a d'ailleurs poussé l'ONU à déclarer la Décennie internationale des langues autochtones dès 2022, qui « sera axée sur les droits fondamentaux de leurs utilisateurs »[159].

Récemment, l'Assemblée nationale adoptait, aussi à l'unanimité, une motion visant à « reconnaître le droit des nations autochtones du Québec de vivre dans leurs langues, de les promouvoir et de les protéger ainsi que la part de responsabilité du gouvernement à cet égard »[160]. Elle soulignait « l'urgence pour le gouvernement du Québec d'entreprendre des pourparlers avec les représentantes et les représentants des Premières Nations et des Inuit afin de négocier, tel qu'adopté à l'unanimité par cette Assemblée le 8 octobre 2019, la mise en œuvre de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones avec les Premières Nations et les Inuits »[161].

---

156 ASSEMBLEE NATIONALE DU QUEBEC, *Journal des débats*, 1re sess., 42e légis., vol. 45, n° 68, (8 octobre 2019), [En ligne]. http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/42-1/journal-debats/20191008/254021.html

157 ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones* (A / RES /61/295) 2007 (nos soulignés).

158 *Id*., art. 3.

159 Voir à ce sujet : https://fr.unesco.org/news/decennie-langues-autochtones-2022-2032-sera-axee-droits-fondamentaux-leurs-utilisateurs#:~:text=En%20bref-,La%20D%C3%A9cennie%20des%20langues%20autochtones%202022%2D2032%20sera%20ax%C3%A9e%20sur,droits%20fondamentaux%20de%20leurs%20utilisateurs

160 QUEBEC, ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUEBEC, *Journal des débats*, 1re session, 42e légis., 9 juin 202, p. 12986, [En ligne.] http://www.assnat.qc.ca/fr/travaux-parlementaires/assemblee-nationale/42-1/journal-debats/20210609/301107.html#_Toc74576532

161 *Id.*

Puis, la motion rappelait l'engagement du gouvernement du Québec à réaliser les 132 appels à l'action du rapport *Commission d'enquête sur les relations entre les Autochtones et certains services publics au Québec*[162].

Précisons que cet important rapport dresse notamment un état de situation des langues autochtones au Québec[163] et confirme que plusieurs d'entre elles sont parlées dans la province[164]. Certaines, malheureusement, ne comptent plus de locuteurs[165]. Le rapport rappelle aussi qu'il fut interdit aux enfants autochtones de parler leur langue maternelle dans les pensionnats et que cela a contribué à l'aliénation culturelle de plusieurs d'entre eux[166]. Il expose par ailleurs les barrières linguistiques existantes pour les membres des Premières Nations et les Inuit relativement à la prestation de certains services publics en langue autochtone ou encore en langue anglaise, lorsqu'il s'agit de leur langue d'usage ou de leur langue seconde[167]. En vue d'améliorer les relations entre les organismes offrant ces services et les peuples autochtones, neuf appels à l'action ciblent l'usage des langues autochtones dans les services publics au Québec[168].

Ainsi, considérant la persistance des barrières linguistiques rencontrées par les personnes autochtones lorsqu'elles interagissent avec certains services publics, telles que mis en lumière

---

162 COMMISSION D'ENQUETE SUR LES RELATIONS ENTRE LES AUTOCHTONES ET CERTAINS SERVICES PUBLICS, *Écoute, réconciliation et progrès, Rapport final*, 2019. Rappelons que la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a notamment recommandé de mettre en œuvre les appels à l'action concernant spécifiquement la protection de la jeunesse à l'occasion de sa comparution devant la Commission spéciale sur les droits de l'enfant et la protection de la jeunesse : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission spéciale sur les droits des enfants et la protection de la jeunesse*, (Cat. 2.211.5), 2020, p. 45. [En ligne]. https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_commission-laurent.pdf; En outre, elle a insisté sur l'importance que les appels à l'action et appels à la justice qui ont découlé des travaux de la Commission Viens obtiennent les réponses appropriées sans plus de délais de la part des autorités concernées : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Bilan de la mise en œuvre des recommandations du rapport de la consultation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse sur le profilage racial et ses conséquences*, M[e] Évelyne Pedneault et Amina Triki-Yamani, 2020, p. 270. [En ligne]. https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/bilan-profilage-racial.pdf

163 *Id.,* p. 111 et 112.

164 *Id*., p. 111.

165 *Id.*

166 *Id*., p. 60-61.

167 *Id.,* p. 250.

168 Voir les appels à l'action 11 à 19.

dans le rapport de la Commission Viens, et en tenant compte des initiatives d'envergure prises par l'ONU face à l'urgence de soutenir et préserver les langues autochtones, la Commission juge nécessaire que le législateur s'assure que les dispositions du projet de loi n° 96 tiennent compte des engagements qu'il a pris en vue afin de renforcer le droit pour les personnes autochtones d'utiliser leurs langues. Cela permettrait d'incarner véritablement l'énoncé qui se trouve au préambule de la CLF et reconnaît aux personnes autochtones « le droit qu'ils ont de maintenir et de développer leur langue et culture d'origine ».

La Commission ne saurait toutefois suffisamment insister sur le fait qu'un tel exercice nécessite que les représentantes et représentants autochtones participent activement à toutes discussions ou démarches qui seraient entreprises en ce sens.

Par ailleurs, plus largement, la Commission invite le gouvernement à saisir l'opportunité que présente l'actuel projet de loi pour énoncer clairement, dès maintenant, comment il envisage, à court terme, concrétiser ses engagements en vue d'assurer le respect des droits linguistiques des peuples autochtones du Québec. Cet énoncé devrait, entre autres, préciser les moyens qu'il entend déployer pour que les représentantes et représentants autochtones participent activement à toutes discussions ou démarches qui seraient entreprises en ce sens.

RECOMMANDATION 7

> **La Commission recommande au législateur de s'assurer que les dispositions du projet de loi n° 96 tiennent compte des engagements qu'il a pris en vue de renforcer le droit pour les personnes autochtones d'utiliser et de préserver leurs langues. Toute démarche en ce sens devrait se faire en s'assurant de la pleine participation des représentantes et représentants autochtones.**
>
> **La Commission recommande au gouvernement de saisir l'opportunité que présente l'actuel projet de loi pour énoncer clairement, dès maintenant, comment il envisage, à court terme, de concrétiser les engagements qu'il a pris en vue d'assurer le respect des droits linguistiques des peuples autochtones du Québec. Cet énoncé devrait, entre autres, préciser les moyens qu'il entend déployer pour que les représentantes et représentants autochtones participent activement à toutes discussions ou démarches qui seraient entreprises en ce sens.**

Enfin, la Commission en profite pour souligner qu'une prise en compte accrue des droits linguistiques des personnes autochtones devrait commencer par une actualisation du vocabulaire utilisé pour référer aux nations autochtones dans la CLF. Le terme « Amérindiens »

qu'on retrouve au préambule et à l'article 87 pourrait par exemple être remplacé par « Premières Nations ».

RECOMMANDATION 8

La Commission recommande que le terme « Amérindiens » qu'on retrouve au préambule et à l'article 87 de la *Charte de la langue française* soit remplacé par celui de « Premières Nations ».

4.2 Le droit de parler une langue autre que le français sur le lieu de travail

Le projet de loi viendrait interdire aux employés de l'Administration de communiquer entre eux, dans l'exercice de leurs fonctions, dans une langue autre que le français. La nouvelle disposition se lirait comme suit :

> « 18.1. Les membres du personnel d'un organisme de l'Administration doivent utiliser exclusivement le français lorsqu'ils communiquent oralement ou par écrit entre eux dans l'exercice de leurs fonctions »[169].

C'est sur l'organisme de l'Administration[170] que reposerait le respect de cette disposition, puisque l'article 13.1 qui serait ajouté à la CLF prévoit que :

> « l'Administration doit, de façon exemplaire, utiliser la langue française, en promouvoir la qualité, en assurer le rayonnement au Québec de même qu'en assurer la protection.
>
> De plus, l'Administration doit, de la même façon, prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de satisfaire aux obligations qui lui incombent en vertu de la présente loi ».

Dans la mesure où la liberté d'expression protège la liberté de s'exprimer dans la langue de son choix[171], cette restriction pourrait constituer une atteinte à l'article 3 de la CDLP, ainsi qu'au droit à l'égalité dans l'exercice de cette même liberté, tel que protégé par l'article 10[172]. Toutefois, la

---

169 Cette disposition serait introduite par l'article 10 du projet de loi n° 96.

170 L'Administration est composée des organismes détaillés à l'Annexe I du projet de loi. Elle comprend les gouvernements et ministères, les organismes gouvernementaux, les organismes dont le personnel est nommé suivant la *Loi sur la fonction publique*, les organismes dont l'Assemblée nationale nomme la majorité des membres, etc. Voir nos développements ci-après, en section 5.

171 *Ford* c. *Québec*, préc., note 17, par. 40; *Devine* c. *Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 790, par. 35.

172 Voir par exemple les articles 52 et 57 de la CLF, sauvegardé en vertu de l'article 9.1 dans l'arrêt *Devine* c. *Québec (Procureur général)*, *id*.

liberté d'expression ne comporte pas la garantie du droit de s'exprimer exclusivement dans sa propre langue[173] et l'utilisation du français comme langue habituelle du travail constitue un objectif cohérent avec la législation linguistique en vigueur au Québec. Il est donc possible que comme d'autres dispositions de la CLF dans le passé, la restriction de ces droits soit jugée justifiable au sens de la disposition de limitation de l'article 9.1.

En ce sens, la Commission a été amenée à se prononcer, il y a quelques années, sur le caractère discriminatoire ou non d'une politique obligeant les élèves d'une commission scolaire à n'utiliser que le français, sous peine de sanction, y compris durant les heures de repas et de récréation. La Commission avait estimé qu'une telle politique serait discriminatoire et porterait atteinte à la liberté d'expression d'une manière injustifiable. Néanmoins, elle avait estimé qu'une politique similaire, mais qui serait limitée aux heures d'enseignement et aux relations avec le personnel, sur une base incitative et non punitive, aurait quant à elle été conforme à la CDLP[174].

Toutefois, même si la disposition se justifie sur le principe, la Commission estime que le moyen choisi, même limité aux employés de l'Administration et aux échanges « dans l'exercice de leurs fonctions », pourrait entraîner certains excès dans son application. La mesure pourrait en effet donner l'impression que tout usage d'une langue autre que le français sur les lieux de travail est interdit, peu importe l'employeur (soit-il un organisme administratif ou non) et peu importe le contexte d'utilisation. Cela pourrait pousser certains employeurs à surveiller l'usage de toute autre langue sur les lieux de travail. Ce faisant, le droit à la vie privée des employés pourrait se voir compromis[175]. La Commission a par ailleurs déjà souligné que la « surveillance constante, quand elle survient en milieu de travail, compromet aussi le droit à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité physique »[176].

---

173 *Id.*

174 Voir COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU QUEBEC, *Obligation de parler français sur les lieux de l'école – conflits possibles avec la liberté d'expression*, (Cat. 2.113-3.3), 1990.

175 Article 5 de la CDLP.

176 Article 46 de la CDLP ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale – Projet de loi n° 64, Loi modernisant les dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels*, 2020, p. 30 (références internes omises).

De fait, la Commission a déjà eu à traiter des plaintes relatives à des sanctions administratives de l'employeur, en lien avec l'usage d'une langue autre que le français pendant les périodes de pause des travailleurs[177]. Or, ces échanges, lorsqu'ils n'affectent pas le service fourni, constituent une manière, pour les personnes concernées, d'entretenir des liens avec d'autres personnes partageant des caractéristiques communes, comme l'origine nationale ou ethnique, par exemple. La discrimination qu'ils subissent en lien avec l'usage de leur langue pourrait ainsi être également liée à d'autres motifs prohibés de discrimination.

On peut aussi se demander si l'application d'une telle disposition ne risque pas d'avoir pour effet d'entraîner des barrières supplémentaires à l'emploi, dans la fonction publique et les organismes publics, de groupes déjà largement sous-représentés, comme les personnes autochtones ou les personnes membres de minorités linguistiques[178].

L'usage officiel de la langue doit donc être clairement distingué de son usage « privé »[179]. Si faire de la langue française la langue « normale et habituelle du travail »[180] et de l'Administration est un objectif légitime, il demeure important de s'assurer qu'en dehors des tâches spécifiques liées au travail, l'usage d'une langue autre que le français ne doit pas faire l'objet de sanction. Comme l'affirmait la Cour d'appel du Québec :

> « En ce qui concerne la langue du travail, il faut lire l'article 1 à la lumière du préambule qui déclare que l'Assemblée nationale est résolue à faire du français la langue normale et habituelle du travail.

---

177 Tel que révélé par l'analyse des plaintes des 5 dernières années.

178 À titre d'exemple, le taux d'embauche des personnes autochtones dans la fonction publique, entre 2014 et 2018, a oscillé entre 0,4 et 0,6 %. Dans le cas des personnes anglophones, ce taux est demeuré stable à environ 0,8 % au cours de la même période. Voir : SECRETATRIAT DU CONSEIL DU TRESOR, *Statistiques en matière d'accès à l'égalité en emploi au sein de la fonction publique québécoise – Les membres de communautés culturelles, les anglophones, les Autochtones et les personnes handicapées 2017-2018 ,* p. 6, [En ligne]. https://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/effectif_fonction_publique/groupes_cibles_1718.pdf

Dans le cas des organismes publics soumis à la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics,* le taux de représentation des Autochtones n'a pas connu de variation significative entre 2009 et 2019, celui-ci étant de 0,3 %. Quant aux minorités ethniques, le taux de représentation de ce groupe est passé de 3,1 % en 2009 à 3,4 % en 2019. Voir COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Rapport triennal 2016-2019, Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics,* 2019, p. 6, [En ligne]. https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/Rapport_triennal_PAE_2016_2019.pdf .

179 José WOEHRLING, « Les trois dimensions de la protection des minorités en droit constitutionnel comparé », (2003) 34 *R.D.U.S.* 93, p. 122-123. Voir aussi les positions gouvernementales évoquées en section 1.2.

180 Tel que le prévoit le deuxième alinéa du préambule de la CLF.

> Ces mots 'langue normale et habituelle' ne traduisent pas l'idée d'exclusivité. Au contraire ils démontrent que le législateur est conscient du fait que la langue officielle ne peut pas, en principe et en pratique, être imposée de manière absolue. C'est pourquoi on ajoute que, pour assurer la qualité et le rayonnement de la langue française comme langue distinctive d'un [peuple] majoritairement francophone, non seulement la loi vise-t-elle à faire du français la langue normale et habituelle du travail, mais l'Assemblée nationale entend poursuivre cet objectif dans un climat de justice et d'ouverture à l'égard des minorités ethniques »[181].

4.3 L'intégration des personnes immigrantes et l'accès aux services administratifs

Le projet de loi pose le principe que tout organisme de l'Administration doit utiliser le français de façon exemplaire[182]. Certaines exceptions sont ensuite limitativement prévues. Par exemple, les articles 22.3 et 22.4 qui seraient ajoutés à la CLF[183] permettraient une dérogation au devoir d'utilisation exemplaire du français par l'Administration. Ces dispositions se liraient comme suit :

> « 22.3. Un organisme de l'Administration peut déroger au paragraphe 1° de l'article 13.2 en utilisant, en plus du français, une autre langue lorsqu'il écrit, dans les cas suivants :
>
> 1° lorsque la santé, la sécurité publique ou les principes de justice naturelle l'exigent ;
>
> 2° pour l'accomplissement de l'une des fins suivantes :

---

181 *S.C.F.P.* c. *Centre d'accueil Miriam*, [1984] C.A. 104, J.E. 84-307, par. 37, cité dans *Direction des langues officielles - Justice Canada*, *Lois linguistiques du Canada annotées : lois constitutionnelles, fédérales, provinciales et territoriales*, 2017, CanLIIDocs 1.

182 Voir l'article 6 du projet de loi n° 96, qui introduirait les articles 13.1 et 13.2 à la CLF, qui se liraient ainsi : « 13.1. L'Administration doit, de façon exemplaire, utiliser la langue française, en promouvoir la qualité, en assurer le rayonnement au Québec de même qu'en assurer la protection.

De plus, l'Administration doit, de la même façon, prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de satisfaire aux obligations qui lui incombent en vertu de la présente loi.

« 13.2. Pour l'application de l'article 13.1, un organisme de l'Administration utilise la langue française de façon exemplaire lorsque, dans toutes ses activités, il remplit les conditions suivantes :

1° il utilise exclusivement cette langue lorsqu'il écrit dans une situation qui n'est pas visée par une disposition des articles 14 à 19, 21 à 21.12, 22 et 22.1 ;

2° il utilise exclusivement cette langue dans ses communications orales, sauf dans les cas suivants :

a) les seuls cas où, en vertu des dispositions de la présente section, il a la faculté d'utiliser une autre langue que le français lorsqu'il écrit ;

b) lorsque, à la suite de la demande orale d'une personne visant à ce que l'organisme communique avec elle dans une autre langue que le français, celui-ci veut obtenir de cette dernière les renseignements nécessaires pour établir si, en vertu de la présente section, il a la faculté de communiquer dans cette autre langue avec cette personne ;

3° il utilise exclusivement cette langue dès qu'il l'estime possible dans les cas où les dispositions de la présente section lui accordent la faculté d'utiliser une autre langue que le français et il ne fait pas un usage systématique de cette autre langue. ».

183 Article 15 du projet de loi n° 96.

> a) fournir des services en anglais à la personne déclarée admissible à recevoir l'enseignement en anglais en vertu des dispositions de la section I du chapitre VIII, autres que les articles 84.1 et 85 ;
>
> b) fournir des services aux organismes visés à l'article 95 ou aux autochtones ;
>
> c) fournir des services pour l'accueil au sein de la société québécoise des personnes immigrantes durant les six premiers mois de leur arrivée au Québec ;
>
> d) fournir des services et entretenir des relations à l'extérieur du Québec ;
>
> e) fournir des services touristiques ;
>
> f) toute autre fin prévue par règlement du ministre.
>
> Malgré le premier alinéa, un organisme de l'Administration peut utiliser une autre langue seulement lorsqu'il a pris ou révisé la directive prévue à l'article 29.14 ou, s'il s'agit d'un organisme visé à l'article 29.15, lorsque le ministère qui y est visé a pris ou révisé la directive prévue à cet article, pourvu que la directive ait été soit approuvée en vertu de l'un ou l'autre des articles 29.16 ou 29.18, soit transmise en vertu de l'article 29.17 ». [Nos soulignés.]
>
> « 22.4. Un organisme de l'Administration doit mettre en œuvre des mesures qui assureront, à la fin d'une période de six mois, des communications exclusivement en français avec les personnes immigrantes, lorsque, afin de fournir des services pour l'accueil de ces personnes au sein de la société québécoise, il utilise une autre langue que le français en vertu de l'article 22.3.
>
> L'organisme qui, conformément au premier alinéa, fournit des services dans une autre langue que le français à des personnes immigrantes doit, lorsque le volume de la demande pour de tels services par ces personnes le justifie, privilégier l'utilisation de leur langue maternelle ».

La Commission est particulièrement préoccupée par la limite qui serait imposée par le paragraphe 2 ° c) de l'article 22.3 et qui prévoit qu'un organisme de l'Administration ne saurait utiliser une langue autre que le français dans ses communications écrites avec les personnes immigrantes que pendant une période de six mois suivant leur arrivée, et ce, conditionnellement à l'adoption d'une directive interne.

On peut tout d'abord se demander si les communications orales avec les personnes immigrantes, dans une langue autre que le français, seraient aussi prohibées au-delà de ce délai de six mois. Dans la mesure où l'article 13.2 qui serait introduit à la CLF prévoit qu'une utilisation exemplaire du français par un organisme de l'Administration implique l'usage exclusif du français dans les communications orales, on peut croire que tel serait le cas, à moins que la

situation ne s'inscrive par ailleurs dans l'une des exceptions auxquelles renvoie le paragraphe 2° de cet article[184]. En tout état de cause, la question mériterait d'être clarifiée.

En deuxième lieu, la Commission s'interroge sur ce qui est visé par l'expression de « fournir des services pour l'accueil au sein de la société québécoise des personnes immigrantes ». Cela vise-t-il des services spécifiquement offerts aux personnes immigrantes ou cela vise-t-il l'ensemble des services administratifs offerts aux personnes sur le territoire québécois ? De la même manière, on peut se demander ce que recouvre l'expression « personne immigrante ». Fait-on ici référence à un statut d'immigration particulier ? Qu'en est-il des personnes résidant sur le territoire du Québec à titre temporaire ? Des personnes réfugiées allophones récemment installées au Québec ? Seraient-elles également visées par la disposition ? Comment identifiera-t-on que la personne est « immigrante » ? Dans tous les cas, des clarifications semblent nécessaires.

Troisièmement, cette exigence pose des difficultés pratiques évidentes. En effet, on peut se demander comment serait calculé ce délai? Comment l'organisme administratif pourrait-il vérifier depuis combien de temps la personne immigrante est résidente du Québec ? Cela risque, en outre, de poser des problèmes sérieux relativement à la protection du droit à la vie privée des personnes visées, en contradiction avec l'article 5 de la CDLP.

Plus encore, la Commission s'inquiète de l'effet que pourrait avoir l'imposition d'un tel délai. On peut se demander si ce délai ne risque pas de corroborer le préjugé selon lequel la personne immigrante refuserait d'apprendre le français et de s'intégrer à la société québécoise, et qu'en

---

184 La disposition, introduite par l'article 6 du projet de loi n° 96, se lirait comme suit :

« 13.2. Pour l'application de l'article 13.1, un organisme de l'Administration utilise la langue française de façon exemplaire lorsque, dans toutes ses activités, il remplit les conditions suivantes :

[…]

2° il utilise exclusivement cette langue dans ses communications orales, sauf dans les cas suivants :

a) les seuls cas où, en vertu des dispositions de la présente section, il a la faculté d'utiliser une autre langue que le français lorsqu'il écrit ;

b) lorsque, à la suite de la demande orale d'une personne visant à ce que l'organisme communique avec elle dans une autre langue que le français, celui-ci veut obtenir de cette dernière les renseignements nécessaires pour établir si, en vertu de la présente section, il a la faculté de communiquer dans cette autre langue avec cette personne ; »

l'absence d'« efforts suffisants » de leur part, les institutions publiques limiteront les services adaptés au-delà d'une période dont la durée semble en outre arbitraire.

Au-delà de ces interrogations, la Commission est d'avis que le fait de conditionner l'usage d'une langue autre que le français dans la prestation de services administratifs en fonction d'un délai — plutôt qu'en fonction des besoins de la personne — est susceptible d'entraîner une violation du droit à l'égalité dans l'accès à des services et dans l'exercice du droit à l'information, respectivement protégés par les articles 10 et 12 et 44 de la CDLP.

Plus largement, cette exigence risque de poser des difficultés considérables aux personnes immigrantes dans l'obtention de services administratifs essentiels, encore plus spécifiquement si elles sont toujours en processus de francisation. La Commission, par exemple, offre des services d'informations et de formations aux droits et libertés et aux droits de la jeunesse à toutes personnes sur le territoire québécois, sans égard à leur statut migratoire. L'usage d'une langue autre que le français peut être particulièrement nécessaire lorsque ces services sont offerts à de nouveaux arrivants, peu au fait de leurs droits et recours. Parmi ces services, la Commission diffuse, des feuillets d'information en quatre langues dans le cadre de sa participation à la Table de concertation des organismes au service des personnes réfugiées et immigrantes (TCRI), offre son site internet en anglais et en français et agit dans leur langue auprès de travailleurs temporaires étrangers hispanophones afin de les informer sur leurs droits. Si la Commission devait être assujettie à cette exigence de la CLF[185], ces services, essentiels à l'exercice de droits et libertés fondamentaux et d'éventuels recours judiciaires, pourraient-ils toujours être offerts ? Quelles seraient les conséquences sur les personnes immigrantes, souvent en situation de vulnérabilité, s'il devenait interdit de leur fournir des services dans une langue autre que le français, et ce, à l'échelle de l'Administration entière ? On peut en effet craindre que faute de pouvoir utiliser une langue autre que le français avec des personnes qui ne maîtrisent pas encore suffisamment la langue officielle, ces dernières puissent voir certains de leurs droits compromis et subir des préjudices importants.

En outre, la Commission tient ici à souligner que le délai imposé ne semble pas tenir compte du fait que de nombreux facteurs peuvent influencer le succès et la durée d'un parcours de

185 Nous abordons cette question ci-après, en section 5.

francisation, qui reste un processus long aux résultats inégaux, comme le rappelait récemment le Conseil supérieur de l'éducation[186].

De fait, l'apprentissage du français, tout comme les différentes adaptations que nécessite l'intégration, constitue un processus à long terme qui emprunte des rythmes différents selon les personnes immigrantes[187], comme en témoignent notamment les résultats d'une étude exploratoire du Conseil supérieur de la langue française.

D'une part, cette étude permet d'illustrer les diverses caractéristiques sociodémographiques pouvant influencer le processus d'apprentissage de la langue française et son usage chez les immigrants allophones arrivés adultes au Québec (16 à 60 ans)[188] : le fait d'avoir une langue maternelle latine (affinités linguistiques)[189] ou d'être né dans un pays de la francophonie[190], le niveau de connaissance du français ou de l'anglais, ou encore de ces deux langues à

186 CONSEIL SUPERIEUR DE L'EDUCATION, *L'inclusion des familles immigrantes : pour une synergie accrue en éducation des adultes, avis au ministre de l'Éducation,* mai 2021, p. 63 et suivantes, [En ligne]. https://www.cse.gouv.qc.ca/wp-content/uploads/2021/05/50-0542-AV-inclusion-familles-immigrantes.pdf ; Voir aussi VERIFICATEUR GENERAL DU QUEBEC, préc., note 34.

187 MINISTÈRE DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES ET DE L'IMMIGRATION DU QUÉBEC, préc., note 24, p. 50; MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, préc., note 30, p. 9.

188 Pour plus de détails sur la composition de l'échantillon et la méthodologie employée, voir : CONSEIL SURPÉRIEUR DE LA LANGUE FRANÇAISE, préc., note 45, p. 4-15.

189 *Id.*, p. 10 référant à : Daniel MONNIER, *Les choix linguistiques des travailleurs immigrants et allophones. Rapport d'une enquête réalisée en 1991*, Publications du Québec, dossiers du CLF nº 37 (1993) ; Charles CASTONGUAY, « Évolution de l'assimilation linguistique au Québec et au Canada en 1971 et 1991 », Recherches sociographiques, XXXVIII, 3, 1997, 469-490 ; Paul BÉLAND, *Le français, langue d'usage public au Québec en 1997. Rapport de recherche*, Québec, Conseil supérieur de la langue française, 1999, p. 123. Voir aussi : CONSEIL SURPÉRIEUR DE LA LANGUE FRANÇAISE, préc., note 45, p. 25, 28, 31, 35, 40 et 41. Précisons en outre que les langues dites d'origine latine sont l'italien, l'espagnol, le portugais et le roumain.

190 *Id.*, p. 15, 17, 25-26, 28, 35.

l'arrivée[191], l'âge au moment de l'immigration[192], le niveau de scolarité[193], le fait d'avoir des enfants au moment de l'arrivée[194].

D'autre part, des facteurs supplémentaires liés aux premiers usages de la langue à l'arrivée doivent également être pris en compte pour comprendre les trajectoires linguistiques des immigrants allophones :

> « Les affinités linguistiques sont certes déterminantes, mais sont loin de tout expliquer. Le fait que le contexte à l'arrivée et les contacts avec le Québec démontrent des effets aussi importants sur l'orientation linguistique à long terme, et ce, en plus des affinités linguistiques, corrobore ce constat. »[195]

À ce titre, l'accès rapide à un emploi dans lequel la langue française est prédominante jouerait un rôle majeur[196].

Des éléments davantage liés aux structures d'accueil peuvent également y contribuer[197], ce qui fait ressortir la nécessité de politiques publiques soutenues, tant en matière d'intégration en emploi qu'en matière de francisation. À cet égard, la Commission reconnaît que la création d'un portail unique de francisation tout comme le financement accru annoncé des services de francisation sont des mesures positives. Cela dit, ces engagements gouvernementaux doivent

---

191 *Id*., p. 19, 25, 28-32, 35, 41-42.

192 *Id*., p. 25, 30, 34-35, 38-39, 41.

Au sujet de l'impact de cette variable sur l'apprentissage du français, voir aussi : Victor PICHÉ et Liane BÉLANGER, *Une revue des études québécoises sur les facteurs d'intégration des immigrants*, collection « Notes et documents », n° 5, Gouvernement du Québec, ministère des Affaires internationales, de l'Immigration et des Communautés culturelles, 1995, cité dans CONSEIL SURPÉRIEUR DE LA LANGUE FRANÇAISE, *id*., p. 12. OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE, préc., note 23, p. 11, 39, 41-44. OFFICE QUÉBÉCOIS DE LA LANGUE FRANÇAISE, préc., note 22, HOULE et CORBEIL, préc., note 22, p. 31-34.

193 CONSEIL SURPÉRIEUR DE LA LANGUE FRANÇAISE, *id.*, p. 15, 24, 25.

194 *id*., p. 12-13, 24, 29, 41-42.

195 *Id*., p. 42.

196 *Id.*, p. 43.

197 À cet égard, d'autres facteurs « indépendants de la volonté des immigrants » et liés au contexte peuvent également intervenir dans les choix linguistiques dont : « […] ; la politique interculturelle dans le milieu scolaire ; l'efficacité (ou non) des programmes d'équité en emploi ; l'existence (ou l'insuffisance) des cours de francisation tant pour les jeunes que pour les adultes ; l'accessibilité (ou non) aux emplois dans le secteur public et parapublic pour les immigrants et immigrantes ; l'existence du racisme et de la discrimination ; […] », V. PICHÉ, préc., note 49, p. 14-15.

être pérennes, adaptés au parcours et aux besoins des immigrants[198] et efficients[199]. Ils doivent aussi viser à amenuiser les contingences liées à la période d'installation, dont celles de nature économique, étant donné que cette réalité peut amener plusieurs immigrants à prioriser la recherche d'un emploi, afin de pourvoir aux besoins de la famille, plutôt que de débuter des cours de francisation.

Comme le fait d'ailleurs remarquer Mireille Baillargeon au sujet de l'intégration linguistique des immigrants :

> « [celle-ci] ne peut se discuter en dehors du contexte dans lequel l'intégration se fait, ni en dehors des autres volets de l'intégration, que ce volet soit celui de l'intégration économique ou celui de l'intégration sociale. L'intégration est non seulement multidimensionnelle, mais ces différentes dimensions sont interreliées. »[200]

De plus, il apparaît important d'enrayer les obstacles discriminatoires à l'emploi qui empêchent des candidats compétents d'obtenir, dans les premières années suivant leur arrivée, un poste à hauteur de leurs compétences[201]. Cet emploi pourrait leur donner accès à un environnement de travail qui influencerait l'usage à moyen et long terme de la langue française.

---

198 Cela peut vouloir dire d'offrir un soutien accru et adapté auprès des personnes réfugiées dans le cadre des cours de francisation. MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, préc., note 30, p. 25.

Cela peut aussi vouloir dire d'adapter les contenus de francisation au portrait professionnel des personnes inscrites. À ce sujet, cette recommandation du Conseil supérieur de la langue française apparaît oppportune : « Le Conseil recommande que le ministère de l'Immigration et des Communautés culturelles, avec la collaboration des ordres professionnels, poursuive son initiative de favoriser l'apprentissage du français à des niveaux de compétence plus avancés et organise plus de cours de francisation qualifiante centrés sur la maîtrise du vocabulaire spécialisé du domaine de formation des immigrants sélectionnés (Recommandation 3). » CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA LANGUE FRANÇAISE, *Redynamiser la politique linguisitique du Québec. Faits saillants*, 2013, p. 5.

199 VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, préc., note 34.

200 Mireille BAILLARGEON, *Immigration et langue*, coll. « Statistiques et indicateurs », nº 14, MRCI, 1997, p. 17 cité dans CONSEIL SURPÉRIEUR DE LA LANGUE FRANÇAISE, préc. note 45, p. 1-2.

201 Voir notamment : 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 ; 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 – 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*, (Cat. 2.412.99.3), 2019, p. 7-10 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à l'Office de consultation publique de Montréal dans le cadre de la consultation publique sur le racisme et la discrimination systémique*, (Cat. 2.120-1.35), 2019, p. 23-42 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mesurer la discrimination à*

La plus récente politique gouvernementale en matière d'immigration, d'intégration et d'inclusion reconnaît d'ailleurs que « l'emploi permet non seulement aux personnes immigrantes de subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille, mais aussi de se réaliser, d'élargir leur réseau social et de développer des compétences langagières en français »[202].

Le gouvernement gagnerait ainsi à améliorer l'accès en emploi à l'intérieur de la fonction publique, comme le proposait d'ailleurs déjà l'Énoncé de politique de 1990, et ce, afin de « contrer la marginalisation » et susciter un « effet d'entraînement »[203]. Observant les faibles résultats des actions gouvernementales de lutte à la discrimination dans l'accès en emploi à la fonction publique, la Commission a indiqué à plus d'une reprise que :

> « L'État dispose à cet égard de tous les instruments nécessaires pour améliorer la représentation des membres des minorités racisées en son sein, à toutes les catégories d'emploi. En ce sens, il doit montrer l'exemple aux autres secteurs de l'emploi et ainsi promouvoir les principes énoncés dans la Charte. Des efforts supplémentaires doivent être consentis. »[204]

C'est pourquoi elle réitérait la recommandation visant à ce 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 »[205]. Ainsi, si l'État doit viser l'exemplarité en matière de promotion du français[206], il doit en faire de même concernant l'accès à l'égalité en emploi des personnes immigrantes allophones qui ont une maîtrise suffisante du français pour occuper le poste visé. À maints égards, ces deux objectifs peuvent se recouper car l'accès à l'égalité en emploi peut permettre de consolider une trajectoire linguistique vers le français.

---

l'embauche subie par les minorités racisées : résultats d'un « testing » mené dans le grand Montréal, Paul EID avec la collab. de Meissoon Azzaria, (Cat. 2.120-1.31), 2012, p. 45-46.

202 MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION, DE LA DIVERSITÉ ET DE L'INCLUSION, préc., note 30, p. 8 (notre soulignement).

203 MINISTÈRE DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES ET DE L'IMMIGRATION DU QUÉBEC, préc., note 24, p. 69.

204 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 33, p. 13. Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (février 2019), préc. note 201, p. 12.

205 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 33, p. 14 (recommandation 5); Voir aussi : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (février 2019), préc., note 201, p. 12-14.

206 Voir entre autres : CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA LANGUE FRANÇAISE, préc., note 198, p. 19, 91-104.

Les obstacles discriminatoires à l'emploi doivent en outre être enrayés dans l'ensemble des secteurs de la société, dont le secteur privé, qu'on pense entre autres aux enjeux relatifs à la reconnaissance des diplômes et de l'expérience de travail acquis à l'étranger.

Plus largement, il importe d'adopter une perspective globale qui permette de se saisir collectivement des mesures visant à mettre en place des actions transformatives en matière d'intégration, mais aussi de lutte au racisme et à la discrimination systémiques, et ce, dans différents secteurs. Le gouvernement a ainsi des responsabilités essentielles à remplir afin de s'assurer que toute personne au Québec bénéficie des mêmes droits et des mêmes opportunités. De plus, la position de surplomb du gouvernement par rapport à des secteurs d'activités pour lesquels il a des responsabilités évidentes, fait de lui un acteur incontournable. L'approche de l'accès à l'égalité en emploi et la mise en place d'une politique gouvernementale de lutte au racisme et à la discrimination systémiques qui tiennent compte de la réalité des personnes immigrantes allophones et racisées constituent en ce sens des moyens à privilégier.

C'est pourquoi la Commission tient à rappeler certaines recommandations formulées dans le passé en lien avec les conditions devant être mises en place par le gouvernement afin de favoriser l'intégration, en toute égalité, des personnes immigrantes :

- 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[207] ;
- 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[208] ;
- que le gouvernement étende l'obligation d'appliquer un programme d'accès à l'égalité en emploi aux entreprises du secteur privé[209] ;

---

207 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc. note 33, p. 22; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (février 2019), préc., note 201, p. 14; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (novembre 2019), préc., note 201, p. 28; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-2), préc., note 162, 2020, p. 264-265.

208 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 33, p. 14; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (février 2019), préc., note 201, p. 14; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 207, p. 265.

209 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 33, p. 22; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (février 2019), préc., note 201, p. 14; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 207, p. 265.

- qu'en plus des mesures prévues au *Rapport du Groupe d'action contre le racisme*[210], le gouvernement adopte une politique de lutte contre le racisme et la discrimination systémiques[211]. La Commission ajoute que cette politique devrait tenir compte des réalités particulières des personnes immigrantes allophones et racisées.

RECOMMANDATION 9

Compte tenu de son impact potentiel sur le droit à la sauvegarde de sa vie privée, sur le droit d'avoir accès à des services et le droit à l'information en toute égalité, la Commission recommande d'amender l'article 6 du projet de loi n° 96 afin de retirer le paragraphe 2 ° c) de l'article 22.3 qui serait introduit à la *Charte de la langue française*.

4.4 La création d'un recours antidiscrimination devant la CNESST

Le projet de loi n° 96 introduirait dans la CLF un nouveau droit relatif à la non-discrimination liée à la langue française. Cette disposition se lit comme suit :

> « 45.1. Tout salarié a droit à un milieu de travail qui soit exempt de discrimination ou de harcèlement parce qu'il ne maîtrise pas ou peu une langue autre que la langue officielle, parce qu'il revendique la possibilité de s'exprimer dans la langue officielle ou parce qu'il a exigé le respect d'un droit découlant des dispositions du présent chapitre.
>
> L'employeur doit prendre les moyens raisonnables pour prévenir ce type de conduite et, lorsqu'une telle conduite est portée à sa connaissance, pour la faire cesser. »[212]

En vertu de l'article 47.4 qui serait également ajouté à la CLF, il est prévu qu'un « salarié qui se croit victime d'une conduite visée à l'article 45.1 et qui désire faire valoir ses droits peut le faire en présentant une plainte à la Commission [des normes, de l'équité et de la santé et sécurité au

---

210 GROUPE D'ACTION CONTRE LE RACISME, *Le racisme au Québec : tolérance zéro – Rapport du Groupe d'action contre le racisme,* Gouvernement du Québec, décembre 2020.

211 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le document de consultation « Vers une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination »*, (Cat. 2.120-1.28), 2006 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Profilage racial et discrimination systémique des jeunes racisés — Rapport de la consultation sur le profilage racial et ses conséquences*, Paul Eid, Johanne Magloire et M[e] Michèle Turenne, (Cat. 2.120-1.29), 2011, p. 22 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les actes haineux à caractère xénophobe, notamment islamophobe : résultats d'une recherche menée à travers le Québec*, Houda Asal, Jean-Sébastien Imbeault et M[e] Karina Montminy, (Cat. 2.120-1.34), septembre 2019, p. 260-261 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (novembre 2019), p. 23 ; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020), préc., note 207, p. 29 et 262.

212 Cette disposition serait introduite par l'article 34 du projet de loi n° 96.

travail] »[213]. Les délais pour présenter et traiter une telle plainte seraient les mêmes que pour les recours en cas de harcèlement psychologique prévus à la *Loi sur les normes du travail*, soit 2 ans[214].

Le projet de loi propose en outre que les plaintes relatives à tout manquement aux dispositions de la CLF soient adressées à l'OQLF[215]. Lorsque les faits justifiant la plainte seraient plus particulièrement visés par l'article 45.1, le projet de loi prévoit que l'OQLF dirigerait alors le plaignant soit vers la CNESST et transmettrait la plainte à celle-ci, ou vers l'association de travailleurs qui représente le plaignant. Dans le cas où la plainte serait transmise à la CNESST, il est aussi prévu que cette dernière la transmettrait à la Commission, avec le consentement du plaignant et conformément aux modalités d'une entente conclue entre les deux organismes puis approuvée par le ministre du Travail[216]. La disposition en question se lirait comme suit :

> **165.17.** Lorsque les faits justifiant la plainte sont visés par les dispositions de l'article 45, 45.1 ou 46, l'Office soit dirige le plaignant à la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail et transmet la plainte à celle-ci, soit dirige le plaignant à l'association de travailleurs qui le représente. Avec le consentement du plaignant, la Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail transmet à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, aux termes d'une entente intervenue entre elles et approuvée par le ministre du Travail, toute plainte qui concerne une conduite à caractère discriminatoire visée à l'article 45.1. Cette entente prévoit en outre les modalités de collaboration entre les deux organismes, notamment afin d'éviter que le délai de transmission de la plainte ne porte préjudice au plaignant.

Ces modifications interpellent directement la Commission dans sa mission d'assurer, par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des principes contenus dans la CDLP. Elle a en effet développé, depuis des décennies, une expertise unique dans la reconnaissance des manifestations de la discrimination et du harcèlement discriminatoire interdits par les articles 10 et 10.1 de la CDLP, dans l'identification de ses conséquences pour les victimes et la preuve judiciaire y afférant[217].

---

213 Nouvel article 47.4 CLF, tel qu'il serait introduit par l'article 37 du Projet de loi n° 96.

214 *Id.* Voir aussi l'article 123.6 de la *Loi sur les normes du travail,* RLRQ, c. N-1.1.

215 Projet de loi n° 96, art. 107, introduisant l'article 165.15 de la CLF.

216 Projet de loi n° 96, art. 107, introduisant l'article 165.17 de la CLF.

217 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale, Projet de loi ° 176, Loi modifiant la Loi sur les normes du*

Ainsi, depuis 40 ans, la Commission a contribué à développer une jurisprudence spécifique aux conduites discriminatoires et à leur réparation. Elle dispose par ailleurs d'une connaissance des aspects sociojuridiques qui caractérisent la discrimination fondée sur la langue, qu'il s'agisse de la langue officielle ou d'une autre langue. La Commission traite d'ailleurs régulièrement des plaintes liées à la langue, et notamment liées à l'usage de la langue française ou à un niveau spécifique de maîtrise d'une langue autre que la langue officielle.

Précisons que la discrimination fondée sur ce motif peut comporter une dimension intersectionnelle, le comportement discriminatoire pouvant par exemple cibler, outre la langue utilisée (ce qui peut inclure le niveau de maîtrise de celle-ci ou l'accent du locuteur), l'origine nationale ou ethnique de la personne[218]. Lorsque la Commission traite des plaintes liées à l'usage de la langue, elle peut ainsi tenir compte d'autres motifs illicites de discrimination qui pourraient avoir contribué à la discrimination ou au harcèlement allégué par la personne plaignante. En divisant ces recours entre la CNESST et la Commission, le risque de diluer cette expertise et l'efficacité du recours en discrimination est donc réel.

Soulignons finalement qu'en vertu de l'article 76 de la CDLP, le dépôt d'une plainte auprès de la Commission a pour effet de suspendre la prescription de tout recours civil portant sur les faits qui y sont rapportés ou qui sont dévoilés en enquête.

La Commission estime donc que le recours visant à faire respecter le « droit à un milieu de travail qui soit exempt de discrimination ou de harcèlement » lié à la langue française, qui serait ajouté à la CLF n'offrirait pas d'avantages particuliers pour les travailleurs concernés. En effet, la Commission exerce déjà sa compétence en lien avec ce type de situations et son recours

travail et d'autres dispositions législatives afin principalement de faciliter la conciliation famille-travail, 2018, (Cat.2.412.86.5), p. 40, [En ligne].
https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL_176_LNT.pdf

218 Voir : COALITION POUR L'INTEGRATION LATINO-QUEBECOISE, *Les Québécoises et Québécois d'origine latino-américaine : une population bienvenue, mais reléguée ?,* Mémoire présenté dans le cadre du Forum sur la valorisation de la diversité et la lutte contre la discrimination organisé par le ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion du Québec, 2017, p. 13-14 et 16-17.

permet tant la cessation de l'atteinte, la réparation du préjudice, que le versement de dommages-intérêts punitifs[219].

La Commission a d'ailleurs souligné, à diverses reprises, qu'il est essentiel que les mécanismes permettant la reconnaissance et l'exercice du recours du droit à un milieu de travail exempt de discrimination et de harcèlement discriminatoire soient simples, accessibles et efficaces[220]. Or, le mécanisme exposé ci-dessus implique potentiellement trois organismes administratifs et une série de transferts de plaintes avec ou sans le consentement de la victime.

Plus encore, la Commission soulignait en 2015, puis en 2018 que l'introduction du recours pour harcèlement psychologique et l'assimilation du harcèlement sexuel à ce dernier dans la *Loi sur les normes du travail* avaient eu pour effet d'invisibiliser la dimension discriminatoire et sexiste du harcèlement, occultant tout particulièrement les rapports de pouvoirs qui structurent ce harcèlement et la discrimination systémique qui en découle[221]. Ainsi, elle appréhende que l'ajout d'un recours en cas de discrimination et de harcèlement lié à la langue française dans la CLF ait le même effet, ce qui serait contraire à l'objectif recherché.

Pour toutes ces raisons, la Commission recommande que les plaintes relatives à la discrimination et au harcèlement liées à la langue française continuent de lui être adressées par les voies de recours existantes.

Dans le cas où le législateur ne retiendrait pas cette option et souhaiterait aller de l'avant avec la mise en place d'un recours spécifique dans la CLF, la Commission estime que celui-ci devrait directement relever de sa compétence comme le sont déjà les recours relatifs à la discrimination et au harcèlement discriminatoire liés à la langue, quelle qu'elle soit. Il serait alors

---

219 Article 49 de la CDLP.

220 Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Notes pour la présentation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse devant la Commission de l'économie et du travail de l'Assemblée nationale à l'occasion de l'étude du Projet de loi n° 143, Loi modifiant les normes du travail et d'autres dispositions législatives*, 2002, (Cat. 2.412.86.4) p. 9; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 217, p. 40, [En ligne]. https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL_176_LNT.pdf

221 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2018), préc., note 217, p. 45; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires relatifs à la consultation portant sur le rapport de mise en œuvre du Plan d'action gouvernemental en matière d'agression sexuelle*, (Cat. 2.115.56), 2015, p. 45.

important que soit prévu, à la manière de l'article 75 de la CDLP relatif aux plaintes reçues par le Protecteur du citoyen mais relevant de la compétence de la Commission, que toute plainte transmise à l'OQLF en cette matière soit transmise à la Commission et soit réputée reçue par celle-ci à la date de son dépôt auprès de l'OQLF.

RECOMMANDATION 10

> **La Commission recommande que l'article 37 du projet de loi n° 96 ne soit pas adopté.**
>
> **Subsidiairement, la Commission recommande que l'article 37 du projet de loi n° 96 soit modifié afin que l'article 47.4 qui serait introduit à la CLF prévoie qu'un salarié qui se croit victime d'une conduite visée à l'article 45.1 et qui désire faire valoir ses droits puisse le faire en présentant une plainte à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.**
>
> **Le cas échéant, elle recommande également que l'article 107 du projet de loi soit modifié afin que l'article 165.17 qui serait introduit à la *Charte de la langue française* prévoie que tout recours visant à garantir le droit à un milieu de travail qui soit exempt de discrimination ou de harcèlement liés à l'usage de la langue officielle ou à la maîtrise insuffisante d'une langue autre que la langue officielle sera transmis à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse par l'Office de la langue française. Dans un tel cas, il devrait en outre être prévu que cette plainte soit réputée reçue par la Commission à la date de son dépôt à l'Office.**

4.5 La défense d'exigence professionnelle justifiée relative à la maîtrise d'une langue autre que le français

Le projet de loi propose de renforcer la portée de l'article 46 de la CLF[222], qui vise à s'assurer que l'exigence d'une langue autre que le français ne pourra être imposée que lorsque cela constitue une exigence professionnelle. Il serait ainsi précisé, au deuxième alinéa de l'article 45 de la CLF :

> « Est assimilé à une pratique interdite visée au premier alinéa le fait, pour un employeur, d'exiger d'une personne, pour qu'elle puisse rester en poste ou y accéder, notamment

222 L'article 46 CLF serait modifié comme suit par l'article 35 du projet de loi :

« Il est interdit à un employeur d'exiger ~~pour l'accès à un emploi ou à un poste~~ d'une personne, pour qu'elle puisse rester en poste ou y accéder, notamment par recrutement, embauche, mutation ou promotion, la connaissance ou un niveau de connaissance spécifique d'une langue autre que la langue officielle, à moins que l'accomplissement de la tâche ne nécessite une telle connaissance ; même alors, il doit, au préalable, avoir pris tous les moyens raisonnables pour éviter d'imposer une telle exigence » (les éléments qui seraient supprimés sont barrés et les éléments ajoutés sont surlignés).

> par recrutement, embauche, mutation ou promotion, la connaissance ou un niveau de connaissance spécifique d'une langue autre que la langue officielle, à moins qu'il ne démontre, conformément aux articles 46 et 46.1, que l'accomplissement de la tâche nécessite une telle connaissance et qu'il a, au préalable, pris tous les moyens raisonnables pour éviter d'imposer une telle exigence. »[223]

Les critères permettant de guider l'employeur dans la démonstration des « moyens raisonnables » requis seraient précisés à l'article 46.1, qui se lirait en ces termes :

> « 46.1. Un employeur est réputé ne pas avoir pris tous les moyens raisonnables pour éviter d'exiger la connaissance ou un niveau de connaissance spécifique d'une autre langue que la langue officielle dès lors que, avant d'exiger cette connaissance ou ce niveau de connaissance, l'une des conditions suivantes n'est pas remplie :
>
> 1° il avait évalué les besoins linguistiques réels associés aux tâches à accomplir ;
>
> 2° il s'était assuré que les connaissances linguistiques déjà exigées des autres membres du personnel étaient insuffisantes pour l'accomplissement de ces tâches ;
>
> 3° il avait restreint le plus possible le nombre de postes auxquels se rattachent des tâches dont l'accomplissement nécessite la connaissance ou un niveau de connaissance spécifique d'une autre langue que la langue officielle. ».

Ici encore, le projet de loi n° 14 contenait déjà des mesures similaires. La Commission, dans son mémoire, émettait l'avis qu'il s'agit d'une adaptation de la notion « d'aptitude ou qualités requises par un emploi » prévue à l'article 20 de la Charte, aussi connue sous le nom de « défense d'exigence professionnelle justifiée ». La Commission est toujours de cet avis aujourd'hui et elle estime que le libellé actuel demeure conforme à l'interprétation que fait la jurisprudence de la notion « d'exigence professionnelle justifiée »[224].

4.6 Le processus de dénonciation, le secret professionnel et la vie privée

Le projet de loi introduirait une série de dispositions visant à faciliter la dénonciation à l'OQLF de tout manquement à la CLF et à assurer la protection de la personne ayant effectué une dénonciation[225].

---

223 Projet de loi n° 96, article 33.

224 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2013), préc., note 68, p. 31-32.

225 Projet de loi n° 96, art. 107 introduisant les articles 165.22 à 165.26 à la CLF.

Ainsi, l'article 165.22, tel qu'il serait introduit à la CLF par le projet de loi n° 96 permettrait la communication de tout renseignement, nonobstant les dispositions de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*[226], sauf celles prévues à l'article 33 de cette loi (soit une série de renseignements relatifs aux décisions du Conseil exécutif) et les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*[227]. La dénonciation pourrait aussi avoir lieu malgré « toute autre restriction de communication prévue par d'autres lois du Québec, toute disposition d'un contrat ou toute obligation de loyauté ou de confidentialité pouvant la lier, notamment à l'égard de son employeur ou de son client ». Il pourrait également être passé outre au secret professionnel, sauf dans le cas de l'avocat et du notaire[228].

Rappelons que le secret professionnel est un droit fondamental protégé en vertu de l'article 9 de la Charte :

> « 9. Chacun a droit au respect du secret professionnel.
>
> Toute personne tenue par la loi au secret professionnel et tout prêtre ou autre ministre du culte ne peuvent, même en justice, divulguer les renseignements confidentiels qui leur ont été révélés en raison de leur état ou profession, à moins qu'ils n'y soient autorisés par celui qui leur a fait ces confidences ou par une disposition expresse de la loi.
>
> Le tribunal doit, d'office, assurer le respect du secret professionnel. »

En vertu de cette disposition, toute personne tenue par la loi au secret professionnel ne peut divulguer les renseignements confidentiels qui lui ont été révélés en raison de son état ou de sa profession, à moins qu'elle n'y soit autorisée par une disposition expresse de la loi[229]. Au Québec, l'ensemble des professionnels visé par le *Code des professions*[230] est tenu de respecter cette obligation. Elle vise donc notamment les avocats et les notaires, tel que le mentionne le projet de loi, mais ne se limite pas à ceux-ci.

---

226 RLRQ, c. A-2.1.

227 RLRQ, c. P-39.1

228 *Id.*, art, 107 introduisant l'art. 16.22 al. 3 à la CLF.

229 Charte, art. 9.

230 *Code des professions*, RLRQ, c. C-26, art. 60.4.

Dans un mémoire adopté en 2017, la Commission décrivait ainsi la fonction sociale du secret professionnel :

> « L'asymétrie d'information entre les professionnels et les personnes qui les consultent place ces derniers dans une situation de vulnérabilité : en vue de recevoir les services offerts par un membre d'un des quarante-six ordres professionnels, ils se doivent de dévoiler des informations dont ils ne connaissent pas nécessairement la portée. Par exemple, une information de santé pourrait compromettre la capacité d'exécuter son travail ou un renseignement concernant une transaction financière, mener à des poursuites par les autorités fiscales. C'est précisément en raison de l'expertise des professionnels que les membres du public les consultent et leur font des confidences. En outre, les informations nécessaires aux professionnels en vue de rendre service revêtent parfois un caractère très privé.
>
> […]
>
> Le droit au respect du secret professionnel existe pour garantir l'intégrité de l'espace dans lequel la personne qui le consulte expose au professionnel des informations susceptibles de le compromettre, sans craintes qu'elles ne soient divulguées sans son autorisation. »[231]

Ce droit permet donc à l'ensemble des professionnels, et non seulement aux avocats et aux notaires, de disposer de toutes les informations nécessaires à un exercice effectif de leurs fonctions. La Charte autorise le législateur à lever le secret professionnel. Cependant, chacune de ces autorisations légales est susceptible d'éroder la confiance des personnes qui consultent les professionnels et de les inciter à retenir des informations. De ce fait, la levée du secret professionnel devrait être le plus limitée possible. Par exemple, le *Code des professions* restreint la levée du secret professionnel à des cas exceptionnels où la sécurité de la personne concernée ou du public est en jeu :

> « Le professionnel peut en outre communiquer un renseignement protégé par le secret professionnel, en vue de prévenir un acte de violence, dont un suicide, lorsqu'il a un motif raisonnable de croire qu'un risque sérieux de mort ou de blessures graves menace une personne ou un groupe de personnes identifiable et que la nature de la menace inspire un sentiment d'urgence. Toutefois, le professionnel ne peut alors communiquer ce renseignement qu'à la ou aux personnes exposées à ce danger, à leur représentant ou aux personnes susceptibles de leur porter secours. Le professionnel ne peut

---

231 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le 6e rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information intitulé « Rétablir l'équilibre – Rapport sur l'application de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels et la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*, (Cat. 2.412.42.7), 2017, p. 5 et 7 [En ligne]. https://cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_acces_information.pdf

> communiquer que les renseignements nécessaires aux fins poursuivies par la communication. »[232]

En outre, la distinction qui est faite dans le projet de loi entre l'obligation de maintenir le secret professionnel des avocats et les notaires et celui des autres professionnels tend à entretenir la confusion existant entre le droit au respect de ce secret et le privilège avocat client de common law. À cet égard, la Commission indiquait :

> « [B]ien que les similitudes entre le droit au respect du secret professionnel garanti par la Charte et le privilège avocat client (ou « sollicitor-client privilege ») soient grandes, tant la Cour suprême que la Cour d'appel ont mis en garde contre « l'importation inappropriée des règles de common law pour interpréter l'étendue du secret professionnel en droit québécois ». »[233]

De l'avis de la Commission, étant donné son rôle social primordial, il serait préférable de limiter le plus possible la levée du secret professionnel. En outre, il ne semble pas approprié de distinguer entre le secret professionnel des avocats et des notaires et celui des autres professionnels.

De plus, en raison de leur nature, les informations transmises sous le sceau du secret professionnel sont également susceptibles de relever du droit au respect de la vie privée[234]. C'est le cas, par exemple, pour une grande partie des informations recueillies par un professionnel de la santé. Ainsi, s'il était adopté en l'état, l'article 165.22 pourrait autoriser le membre du personnel d'un établissement de santé à dévoiler l'identité des patients d'un autre membre du personnel de cet établissement qu'il désire dénoncer, alors que cette information révèle des informations sur l'état de santé des patients concernés.

La Commission le rappelait dernièrement :

> « […][L]e droit au respect de la vie privée n'est pas absolu. D'une part, la personne concernée peut valablement y renoncer. Pour être valide, une renonciation aux droits et

---

232 *Code des professions*, RLRQ c. C-26, art. 60.4, al. 3.

233 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le projet de loi n° 68, Loi visant à favoriser l'accès à la justice et à en accroître l'efficacité*, (Cat. 2.412.125), 2018, p. 37 (renvois omis).

234 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 231, p. 8.

> libertés protégés par les Chartes doit cependant être « claire, non équivoque, éclairée, libre et volontaire puisqu'elle ne saurait se présumer ».
>
> D'autre part, l'article 9.1 de la Charte prévoit une disposition justificative que le législateur ou une personne privée pourrait, selon les circonstances, invoquer en cas de violation des libertés et droits fondamentaux, consacrés aux articles 1 à 9.
>
> […]
>
> La détermination de la conformité à la Charte des atteintes au droit au respect de sa vie privée commande un examen minutieux. La démarche à suivre est bien définie et largement confirmée par les tribunaux. La Cour suprême a ainsi établi que « pour se prévaloir de l'article 9.1, le gouvernement doit démontrer que la loi restrictive n'est ni irrationnelle ni arbitraire et que les moyens choisis sont proportionnés au but visé ». »[235] [Renvois omis.]
>
> Ainsi, à moins que la personne n'ait consenti à la communication de ces informations ou que cette transmission ne soit justifiée au sens de l'article 9.1 de la Charte, la levée du secret professionnel prévue par le projet de loi n° 96 est susceptible de compromettre le droit au respect de sa vie privée.

Considérant l'ensemble de ce qui précède, la Commission recommande de retirer le 3e alinéa de l'article 165.22 de la CLF tel qu'il serait introduit par l'article 107 du projet de loi n° 96.

RECOMMANDATION 11

Compte tenu des conséquences qui peuvent découler du non-respect du droit au secret professionnel, notamment en lien avec la protection du droit à la sauvegarde de la vie privée, la Commission recommande de retirer le 3e alinéa de l'article 165.22 de la *Charte de la langue française* tel qu'il serait introduit par l'article 107 du projet de loi n° 96.

5. LE STATUT ET L'INDÉPENDANCE DE LA COMMISSION

5.1 Les organismes visés par la CLF

L'article 119 du projet de loi n° 96 prévoit par ailleurs le remplacement de l'Annexe de la CLF par les annexes I et II dont le texte figure au projet de loi. L'annexe I énumère notamment les divers « organismes de l'Administration » qui seraient dorénavant visés par celle-ci[236]. Seraient dès lors considérés à ce titre, entre autres :

---

235 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des institutions de l'Assemblée nationale concernant le projet de loi n° 64, Loi modernisant les dispositions législatives en matière de protection des renseignements personnels*, (Cat. 2.412.42.8), 2020, p. 41-42 [En ligne]. https://cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/memoire_PL64_renseignements-personnels.pdf

236 Projet de loi n° 96, art. 69.

> 1° le gouvernement et ses ministères ;
>
> 2° les organismes gouvernementaux :
>
> a) les organismes dont le personnel est nommé suivant la Loi sur la fonction publique (chapitre F-3.1.1) ;
>
> b) les organismes dont le gouvernement ou un ministre nomme la majorité des membres ou des administrateurs ;
>
> c) les organismes dont l'Assemblée nationale nomme la majorité des membres ;
>
> d) les organismes gouvernementaux énumérés à l'annexe C de la Loi sur le régime de négociation des conventions collectives dans les secteurs public et parapublic (chapitre R-8.2), y compris les personnes qui y sont énumérées, à l'exception du Protecteur du citoyen ;
>
> e) les organismes budgétaires, les organismes autres que budgétaires et les entreprises du gouvernement énumérés aux annexes 1 à 3 de la Loi sur l'administration financière (chapitre A-6.001), y compris les personnes qui y sont énumérées, les organismes dont le fonds social fait partie du domaine de l'État, de même que les personnes morales et les autres groupements dont les résultats sont compris dans les états financiers de ces organismes et entreprises ou dont le capital-actions provient, pour la moitié ou plus, du fonds consolidé du revenu ;
>
> […].[237]

Cette annexe I prévoit également que seraient « assimilées à des organismes de l'Administration les institutions parlementaires suivantes » :

> a) l'Assemblée nationale, dans l'exercice de ses activités autres que celles nécessaires à l'exercice de son pouvoir législatif et de son pouvoir de surveillance ;
>
> b) les personnes désignées par l'Assemblée nationale pour exercer une fonction en relevant, avec le personnel qu'elles dirigent[238].

En lien avec le paragraphe 2c) de cette Annexe I, rappelons que les membres de la Commission sont nommés par l'Assemblée nationale en vertu de l'article 58 de la CDLP. Elle est en outre visée par les paragraphes 2 d) et 2e) précités. La Commission serait donc considérée comme un « organisme de l'Administration » et un « organisme gouvernemental » au sens de la CLF et se verrait imputer les obligations qu'elle prévoit à cet égard.

---

237 *Id.,* annexe I (nos soulignés).

238 *Id.*

5.2 Le statut et la nécessaire indépendance de la Commission

La Commission respecte la CLF à titre volontaire, mais elle est d'avis que la proposition du projet de loi n° 96 de l'assujettir à celle-ci en tant qu'« organisme gouvernemental » et aux obligations qui en découlent méconnaît son statut et le caractère indépendant qu'elle doit conserver.

Comme elle l'a déjà rappelé, « plusieurs dispositions de la Charte visent à garantir l'autonomie de la Commission par rapport au pouvoir politique »[239], et ce, « conformément aux Principes de Paris qui définissent le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de la personne »[240]. L'indépendance est d'ailleurs le plus important de ces principes puisqu'« une institution qui ne peut pas agir en toute indépendance ne peut être efficace »[241].

Parmi les garanties de son indépendance, retenons par exemple que c'est l'Assemblée nationale qui nomme les membres de la Commission[242]. Cette dernière recrute également elle-même son personnel, celui-ci ne relevant pas de la fonction publique[243]. Aussi, c'est devant le Président de l'Assemblée nationale que la Commission fait rapport, chaque année, de ses activités et recommandations[244]. Son indépendance est en outre consacrée à travers l'énoncé de sa mission, de ses fonctions et des pouvoirs que lui attribue la Charte[245].

---

239 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-1), préc., note 162; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 67, p. 87.

240 ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Principes concernant le statut des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme*, Doc. N.U. A/RES/48/134 (1993) (ci-après « *Principes de Paris* »).

241 HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS-UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, *Institutions nationales pour les droits de l'homme. Historique, principes, fonctions et attributions*, HR/P/PT/4/Rev.1, Genève et New York, Nations Unies, 2010, p. 44, [En ligne]. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_fr.pdf; Voir notamment, outre les documents de la Commission : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE DU NOUVEAU-BRUNSWICK, *Orientations futures de la Commission des droits de la personne du Nouveau-Brunswick. Recommandations au gouvernement*, 2008; COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE, *Rapport de la consultation: Le renforcement du système ontarien de protection des droits de la personne - Ce que nous avons entendu*, 2005

242 Charte, art. 58.

243 *Id.*, art. 62.

244 *Id.*, art. 73.

245 *Id.*, art. 57, 70 et 71.

C'est d'ailleurs pourquoi la Commission fait partie des « organes centraux indépendants » au sens du droit administratif québécois[246]. Outre la Commmission, ces organismes comprennent, par exemple, le Directeur général des élections, le Protecteur du citoyen ou le Vérificateur général. Les organes centraux indépendants exercent certaines missions de surveillance et de contrôle de l'action gouvernementale. Comme le soulignent les auteurs Lemieux et Issalys :

> « Le Parlement ne peut cependant consacrer qu'une partie de son temps et de ses moyens d'action au contrôle de l'administration. Pour renforcer ce contrôle, en assurer la continuité, et mieux garantir les droits et libertés du citoyen et les intérêts de l'administré et du contribuable, le Parlement a donc été amené à s'adjoindre des organes spécialisés dans les principaux aspects de ce contrôle […].
>
> Les caractéristiques et le régime de ces entités comportent des liens directs et particuliers avec le Parlement et par conséquent un degré élevé d'indépendance par rapport au Pouvoir exécutif. »[247]

Ainsi, ajoutent Lemieux et Isssalys, ces organismes « ne font donc pas partie de l'administration publique. Leur lien avec celle-ci est d'une autre nature : la plupart de ces entités ont en effet pour mission de surveiller l'action des autorités administratives et de rendre compte de cette surveillance au Parlement »[248].

Rappelons donc que, « dans certains cas, la Commission doit exercer [sa] mission à l'encontre de l'État lui-même »[249]. L'Assemblée nationale lui a confié un certain nombre de responsabilités pour remplir cette mission et à travers celles-ci, elle exerce une forme de contrôle du respect des droits et libertés de la personne par l'administration publique[250]. Comme elle l'a déjà relevé, « ces fonctions permettent à la Commission, lorsque cela est nécessaire, d'exercer un rôle de surveillance de l'Administration et ce, au bénéfice des droits et libertés des citoyens »[251]. Ce

---

246 Pierre ISSALYS et Denis LEMIEUX, *L'action gouvernementale – Précis des institutions administratives*, 4e édition, Montréal, Wilson & Lafleur, 2020, 5.2.3.

247 *Id.* (nos soulignés).

248 *Id.*

249 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Le projet de loi n° 82 sur l'administration publique : une atteinte à la capacité de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse de défendre et promouvoir les droits et libertés des citoyens face à l'État*, (Cat. 2.412-80.3), 2000, p. 2, [En ligne]. https://www.cdpdj.qc.ca/storage/app/media/publications/pl82_administration_publique.pdf

250 P. ISSALYE et D. LEMIEUX, préc., note 246, 5.2.6.

251 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 249.

peut être le cas, par exemple, lorsqu'elle est appelée à faire enquête en matière de discrimination, de harcèlement discriminatoire et d'exploitation, incluant dans une situation mettant l'État en cause[252] ou qu'elle doit relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte et fait au gouvernement les recommandations appropriées[253].

La Commission joue par ailleurs un rôle important dans l'implantation et la surveillance des programmes d'accès à l'égalité dans des organismes publics[254]. Elle est appelée à formuler des recommandations au gouvernement à cet égard. Comme indiqué précédemment, il convient d'ailleurs de noter qu'elle recommande depuis de nombreuses années 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[255].

La Commission assure en outre, « par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des droits de l'enfant reconnus par la [LPJ] et par la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (Lois du Canada, 2002, chapitre 1) »[256]. À ce titre également, elle peut notamment faire enquête sur toute situation où elle a des raisons de croire que les droits d'un enfant ou d'un groupe d'enfants ont été lésés, incluant par des établissements ou des organismes de l'État[257].

Or, la Commission ne peut s'acquitter de ce rôle et de ses responsabilités que si elle est autonome et indépendante par rapport à l'Administration et qu'elle est perçue comme telle :

> « En effet, lorsque la mission de défense et de promotion des droits qui lui est confiée par l'Assemblée nationale exige qu'elle critique l'action ou l'inaction gouvernementale, la Commission doit pouvoir le faire sans entrave politique. L'existence d'un tel contrepoids au pouvoir politique est nécessaire à l'équilibre démocratique d'une société. »[258]

---

252 Charte, art. 56 et 71 al. 2 (1).

253 *Id.*, art. 71 al. 2 (6)

254 Charte, art.57 ; *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, RLRQ, c. A -2.01.

255 Voir notamment : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE (2020-2), préc., note 162.

256 LPJ, art. 23 a)

257 *Id.*, art. 23 b)

258 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 249.

La Commission est d'avis que plusieurs dispositions proposées par le projet de loi viendraient compromettre cet équilibre.

5.3 Des obligations incompatibles avec le statut de la Commission

Le projet de loi n° 96 prévoit entre autres que l'Administration devrait, « de façon exemplaire, utiliser la langue française, en promouvoir la qualité, en assurer le rayonnement au Québec de même qu'en assurer la protection »[259] et qu'elle devrait, « de la même façon, prendre les mesures nécessaires pour s'assurer de satisfaire aux obligations qui lui incombe[raie]nt en vertu de la présente loi »[260].

L'« organisme de l'Administration » serait par exemple « tenu de produire un rapport annuel qui indique le nombre de postes au sein de son organisation pour lesquels il exige, afin d'y accéder notamment par recrutement, embauche, mutation ou promotion ou d'y rester, la connaissance ou un niveau de connaissance spécifique d'une langue autre que la langue officielle ainsi que ceux pour lesquels une telle connaissance ou un tel niveau de connaissance est souhaitable »[261].

La politique linguistique de l'État, élaborée par le ministre de la Langue française et approuvée par le gouvernement, s'appliquerait par ailleurs à un organisme gouvernemental pris au sens de l'annexe 1 du projet de loi n° 96[262]. Elle s'appliquerait également aux organismes

---

259 Projet de loi n° 96, art. 6 (qui introduirait l'article 13.1. al. 1 CLF).

260 *Id.*, art. 6 (qui introduirait l'article 13.1 al. 2 CLF).

261 *Id.,* art. 12 (qui introduirait l'article 20.1. CLF).

262 *Id.*, art. 19 (qui introduirait l'article 29.9. CLF). En vertu de l'article 29.10 CLF qui serait introduit par le projet de loi, la politique pourrait notamment comporter des dispositions sur les sujets suivants :

> « 1° les mesures qui, de l'avis du ministre, peuvent être prises par un organisme pour satisfaire à ces obligations, dont :
>
> a) l'établissement de règles selon lesquelles un organisme décide d'exercer la faculté d'utiliser une autre langue que le français, lorsque la présente loi lui accorde une telle faculté ;
>
> b) la communication aux membres du personnel d'un organisme des obligations qui leur incombent en vertu de la présente loi et des droits linguistiques fondamentaux qu'elle leur confère, entre autres par des exemples qui en illustrent la portée ;
>
> c) la mise en place de moyens de contrôle de la qualité du français utilisé au sein d'un organisme ;

parlementaires, mais sous réserve des dispositions particulières prévues par le commissaire à la langue française[263]. Selon les modalités prévues, certains éléments de cette politique linguistique pourraient être rendus obligatoires par voie réglementaire[264].

Un « organisme de l'Administration » auquel s'appliquerait cette politique devrait en outre prendre une directive précisant la nature des situations dans lesquelles il entend utiliser une autre langue que le français, dans les cas où la CLF le permet[265]. Cette directive devrait, de plus, prévoir les mesures que l'organisme entend mettre en œuvre pour se conformer à l'article 22.4 CLF[266] qui, rappelons-le, viserait à s'assurer que les services offerts dans une autre langue que le français pour l'accueil des personnes immigrantes seront offerts en français au terme d'une période de six mois. Toute directive prise par un organisme gouvernemental, auquel serait assimilée la Commission, devrait être soumise au ministre qui pourrait l'approuver avec ou sans modifications. En cas de défaut, le ministre pourrait lui-même prendre cette directive[267]. Une telle directive prise par une institution parlementaire serait, quant à elle, soumise au commissaire à la langue française[268].

---

d) l'identification des occasions dont un organisme peut se saisir, dans le cours normal de ses activités, pour faire rayonner le français à l'étranger et ailleurs au Canada, particulièrement auprès des communautés francophones et acadienne ;

e) la diffusion de la teneur de la politique auprès des membres du personnel d'un organisme, de ses fournisseurs, des bénéficiaires d'une subvention ou d'une autre forme d'aide financière et des autres membres du public qui reçoivent ses services ou qui sont susceptibles de les recevoir ;

f) la mise en place d'un environnement de langue française, notamment en ce qui a trait à la musique vocale ainsi qu'à la priorité qui doit être accordée aux œuvres culturelles québécoises ;

2° les renseignements concernant l'application de la présente loi, dont ceux relatifs à la mise en œuvre de mesures prévues par la politique et devant figurer dans le rapport annuel de l'organisme tenu de produire un tel rapport ;

3° les exemples qui illustrent comment un organisme de l'Administration peut utiliser une autre langue que le français lorsque, conformément à la présente loi, il en a la faculté ;

4° les actes et les omissions qui, de l'avis du ministre, sont susceptibles d'empêcher un organisme de satisfaire à une obligation qui lui incombe en vertu de l'article 13.1, notamment dans l'utilisation des médias sociaux et des technologies de l'information et des communications. »

263 *Id.* L'article 29.11 (2°) prévoit que cette politique devrait toutefois tenir compte des particularités des organismes et établissements.

264 *Id.* (qui introduirait l'article 29.13. CLF).

265 *Id.* (qui introduirait l'article 29.14. al. 1 CLF).

266 *Id.* (qui introduirait l'article 29.14. al. 2 CLF).

267 *Id.* (qui introduirait l'article 29.16. al. 1 CLF).

268 *Id.* (qui introduirait l'article 29.18 al. 1).

De plus, le ministre aurait le pouvoir réglementaire de restreindre la faculté conférée par les dispositions à la section I de la CLF, portant notamment sur les devoirs de l'Administration, d'utiliser une langue autre que le français[269]. Un tel règlement pourrait prévoir, entre autres, les conditions et modalités selon lesquelles un organisme ou un membre de son personnel peut s'en prévaloir[270]. Le règlement pourrait ne s'appliquer qu'à certains organismes, voire un seul, mais ne pourrait s'appliquer à une institution parlementaire qu'avec le consentement du commissaire à la langue française[271].

Un « organisme de l'Administration » auquel s'appliquerait la politique linguistique de l'État devrait aussi adopter une procédure de traitement des plaintes relatives aux manquements aux obligations auxquelles il est tenu en vertu de la CLF[272]. Un rapport annuel faisant état de l'application de cette procédure et du nombre de plaintes devrait aussi être transmis au ministre. Une institution parlementaire devrait quant à elle transmettre son rapport au commissaire à la langue française[273].

Ajoutons que le ministre pourrait ordonner à un « organisme gouvernemental » « d'élaborer les mesures nécessaires pour remédier à la situation » lorsqu'il est d'avis que celui-ci ne satisfait pas à une obligation à laquelle il est tenu[274]. Il pourrait également ordonner de les mettre en œuvre dans le délai qu'il indique[275]. Plus généralement, le projet de loi n° 96 prévoit que le ministre veillerait « à la cohérence de l'action de l'Administration en [matière de langue française] et à sa conformité aux dispositions de la présente loi suivant leurs véritables sens, esprit et fin »[276]. Ainsi, il est prévu que le ministre soutienne et accompagne les organismes gouvernementaux dans l'exécution des obligations qui leur incomberaient en vertu du projet de

269 *Id.* (qui introduirait l'article 29.22. al. 1 CLF).

270 *Id.* (qui introduirait l'article 29.22. al. 2 CLF).

271 *Id.* (qui introduirait l'article 29.22. al. 3 et 4 CLF).

272 *Id.*, art. 73 (qui introduirait l'article 128.1. CLF).

273 *Id.*, art. 73 (qui introduirait l'article 128.2. CLF).

274 *Id.*, art. 73 (qui introduirait l'article 128.3. CLF).

275 *Id.*

276 *Id.*, art. 94 (qui introduirait l'article 156 al. 2 CLF).

loi[277]. Dans l'exercice de ses fonctions, le ministre pourrait en outre « exiger […] des organismes de l'Administration l'assistance et les renseignements qu'il estime nécessaires »[278].

Enfin, retenons que les « organismes de l'Administration » seraient, suivant certaines modalités, soumis aux inspections et enquêtes de l'OQLF, mais qu'une telle inspection ne pourrait être effectuée auprès d'un organisme qualifié d'« institution parlementaire »[279].

Or, comme la Commission a déjà eu l'occasion de le préciser à propos d'un autre projet de loi, son assujettissement à de tels contrôles gouvernementaux risque de « compromettre le rôle d'intérêt public qui lui est confié par l'Assemblée nationale, justement à l'égard de l'action gouvernementale »[280].

Retenons d'ailleurs que le principe d'indépendance précité doit inclure l'autonomie opérationnelle de l'institution de protection des droits de la personne. Il implique d'« avoir la faculté de conduire les affaires courantes indépendamment de toute influence extérieure », d'avoir compétence pour établir son propre règlement intérieur et ses propres règles de procédure, « qui ne peuvent pas être modifiés par une autorité extérieure »[281]. L'assujettissement de la Commission aux dispositions du projet de loi mettrait à mal ce principe à plusieurs égards, particulièrement en ce qui a trait à la mise en place de mécanismes de contrôle, de surveillance et d'imputabilité envers le ministre de la Langue française touchant aux opérations de la Commission.

Considérant l'ensemble de ce qui précède, la Commission recommande donc de modifier l'Annexe 1 proposée par le projet de loi n° 96 afin de ne pas être assujettie aux obligations qui incomberaient aux organismes gouvernementaux qui y sont énumérés et d'y être assimilée à une institution parlementaire.

---

277 *Id.*

278 *Id.*, art. 94 (qui introduirait l'article 156.3 CLF).

279 *Id.*, art. 108 (qui modifierait l'article 166 CLF).

280 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 249.

281 HAUT-COMMISSARIAT DES NATIONS-UNIES AUX DROITS DE L'HOMME, préc., note 241.

RECOMMANDATION 12

Afin de respecter la nécessaire indépendance des organismes de protection des droits de la personne, tel qu'exigé notamment par le droit international, la Commission recommande de modifier l'Annexe I du projet de loi n° 96 afin de ne pas être assujettie aux obligations qui incomberaient aux organismes gouvernementaux qui y sont énumérés et de plutôt y être assimilée à une institution parlementaire.

La Commission recommande également que la *Charte de la langue française* ne s'applique à l'ensemble des institutions parlementaires ainsi désignées que dans le cadre des activités qui ne sont pas nécessaires à l'exercice de leur pouvoir de surveillance et de contrôle de l'action gouvernementale.

CONCLUSION

Conformément aux responsabilités que lui confère la Charte, la Commission a procédé à l'étude du projet de loi n° 96 présenté devant l'Assemblée nationale le 13 mai dernier.

Au terme de son analyse, la Commission fait état de considérations générales sur les rapports particuliers qui existent entre la CDLP et la CLF. Elle s'attarde ainsi sur les principes qui ont historiquement guidé le Québec à l'égard du fait français, sur l'intégration des personnes immigrantes, mais aussi sur l'attention à accorder aux indicateurs linguistiques les plus à même d'établir un portrait complet du français en tant que langue publique commune. Il semble en effet essentiel d'effectuer ces rappels afin d'identifier les moyens les mieux adaptés pour atteindre les objectifs législatifs poursuivis par le projet de loi.

La Commission se penche ensuite sur les modifications que le projet de loi propose d'apporter à la CDLP. Elle reconnaît d'emblée que les intérêts légitimes de la majorité doivent être affirmés et respectés et que la protection du français en tant que langue publique commune du Québec est un objectif législatif d'une grande importance. Toutefois, la Commission est d'avis qu'il est tout aussi important, dans un régime démocratique où l'on est respectueux des droits et libertés, de s'assurer que les droits linguistiques de la majorité ne viennent pas empiéter sur les droits fondamentaux des personnes.

Elle est ainsi préoccupée par certaines modifications qui visent à introduire à la CDLP des considérations qui ne relèvent pas des droits humains, puisque cela pourrait porter atteinte à la cohérence interne de la CDLP, à son architecture et aux principes qui la sous-tendent. La Commission estime donc qu'il n'est pas souhaitable de modifier le préambule de la CDLP ni son article 9.1 ni d'ajouter un nouvel article qui viendrait consacrer un droit « de vivre en français ».

Au surplus, ces modifications lui paraissent inutiles, compte tenu du fait que les principes de la CLF guident déjà l'application de la CDLP, tant par la Commission que par les tribunaux, quand la langue est en jeu. La Commission a en outre rappelé à de multiples reprises que les modifications au contenu normatif de la CDLP devraient toujours faire l'objet d'une large discussion publique, impliquant non seulement les acteurs politiques, mais aussi les membres de la société civile.

La Commission est d'avis que les droits linguistiques d'une société ne sont pas par définition contradictoires par rapport aux droits fondamentaux des personnes. En conséquence, afin d'éviter de donner l'impression qu'il existe une opposition de principe entre, d'une part, le choix légitime de la majorité de choisir et protéger une langue publique commune et, d'autre part, les droits reconnus aux minorités, elle estime que l'expression « droits collectifs » dans le considérant qui serait ajouté au préambule de la CLF gagnerait à être remplacée par l'expression « intérêts collectifs ».

La Commission ne s'oppose pas à l'ajout d'une disposition interprétative à l'article 50 de la CDLP, davantage cohérente avec la nature et la structure de ce texte fondamental que les propositions de modifications évoquées ci-dessus. Dans la mesure où il s'agit d'un exercice d'harmonisation et de conciliation des droits, la Commission considère toutefois que la disposition proposée est trop large et elle recommande une reformulation. En outre, la Commission ne s'oppose ni aux modifications à la *Loi d'interprétation* ni au choix de conférer un statut supralégislatif aux droits linguistiques fondamentaux consacrés à la CLF.

En conséquence, la Commission formule les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION 1

La Commission recommande de ne pas adopter l'article 133 du projet de loi et de ne pas modifier le préambule de la *Charte des droits et libertés de la personne.*

RECOMMANDATION 2

La Commission recommande de modifier l'article 1 du projet de loi afin de remplacer les mots « droits collectifs » par les termes « intérêts collectifs » dans l'alinéa final qui serait introduit au préambule de la *Charte de la langue française*.

RECOMMANDATION 3

La Commission recommande de ne pas adopter l'article 134 du projet de loi et de ne pas introduire de « droit de vivre en français » dans la *Charte des droits et libertés de la personne*. Un tel droit pourrait toutefois être introduit au sein de la *Charte de la langue française.*

RECOMMANDATION 4

Afin de contribuer à l'harmonisation entre les droits fondamentaux linguistiques, prévus à la *Charte de la langue française*, et les droits et libertés consacrés à la *Charte des droits et libertés de la personne*, la Commission recommande de modifier l'article 136 du projet de loi en remplaçant les mots « d'un droit visant à protéger la langue française conféré » par les termes « des droits linguistiques fondamentaux conférés ».

RECOMMANDATION 5

Afin de respecter la recherche d'un juste équilibre qu'implique la mise en œuvre de l'article 9.1 de la *Charte des droits et libertés de la personne* et compte tenu de l'absence de débat large et ouvert sur cette modification aux conséquences juridiques incertaines, la Commission recommande de ne pas adopter l'article 63 du projet de loi.

La Commission s'attarde ensuite sur le recours très large à la disposition de dérogation. Elle estime que celle-ci est d'une trop grande portée, imprécise et insuffisamment justifiée. Or, si la disposition de dérogation prévoit que celle-ci doit être faite de manière expresse, c'est précisément pour que puisse s'instaurer un débat sur ce qui justifierait la suspension de certains droits. S'il y a des atteintes aux droits et libertés de la personne dans le projet de loi, il appert donc essentiel de les identifier pour que les citoyens puissent en être avertis précisément. La Commission rappelle que la CLF et la CDLP ne sont pas incompatibles et elle considère qu'il n'est pas nécessaire, pour atteindre l'objectif législatif de protection de la langue française comme langue publique commune, d'adopter une clause dérogatoire à portée générale. La Commission recommande donc ce qui suit :

RECOMMANDATION 6

> **La Commission recommande de ne pas adopter les articles 118 et 199 du projet de loi.**
>
> **Subsidiairement, la Commission recommande de préciser, dans le projet de loi, à quels droits ou libertés de la *Charte des droits et libertés de la personne* on entend déroger et de spécifier quelles dispositions de la *Charte de la langue française* et du projet de loi n° 96 y sont soustraites.**

La Commission s'attarde ensuite sur certains aspects du projet de loi dont elle estime qu'ils pourraient mettre en cause certains droits et libertés de la personne, tels que consacrés dans la CDLP et en droit international.

Dans un premier temps, la Commission interpelle le législateur ainsi que le gouvernement afin qu'ils agissent sans plus tarder dans le sens des engagements pris par le Québec en vue de faire vivre, protéger et promouvoir les langues des nations autochtones. Elle formule deux recommandations à ce sujet :

RECOMMANDATION 7

> L**a Commission recommande au législateur de s'assurer que les dispositions du projet de loi n° 96 tiennent compte des engagements qu'il a pris en vue de renforcer le droit pour les personnes autochtones d'utiliser et de préserver leurs langues. Toute démarche en ce sens devrait se faire en s'assurant de la pleine participation des représentantes et représentants autochtones.**
>
> **La Commission recommande au gouvernement de saisir l'opportunité que présente l'actuel projet de loi pour énoncer clairement, dès maintenant, comment il envisage, à court terme, de concrétiser les engagements qu'il a pris en vue d'assurer le respect des droits linguistiques des peuples autochtones du Québec. Cet énoncé devrait, entre autres, préciser les moyens qu'il entend déployer pour que les représentantes et représentants autochtones participent activement à toutes discussions ou démarches qui seraient entreprises en ce sens.**

RECOMMANDATION 8

> **La Commission recommande que le terme « Amérindiens » qu'on retrouve au préambule et à l'article 87 de la *Charte de la langue française* soit remplacé par celui de « Premières Nations ».**

Dans un deuxième temps, la Commission s'inquiète des excès qui pourraient découler de l'application de l'ajout d'une disposition interdisant aux employés d'un organisme de l'Administration d'utiliser une langue autre que le français lorsqu'ils communiquent entre eux

dans l'exercice de leurs fonctions. La mesure pourrait en effet donner l'impression que tout usage d'une langue autre que le français sur les lieux de travail est interdit, peu importe le contexte d'utilisation. Cela pourrait pousser certains employeurs à surveiller l'usage de toute autre langue sur les lieux de travail, ce qui pourrait compromettre le droit à la vie privée des employés. La Commission souligne donc l'importance de distinguer clairement l'usage officiel de la langue de son usage à titre privé.

Troisièmement, la Commission est préoccupée par la disposition prévoyant qu'un organisme de l'Administration ne pourrait utiliser une langue autre que le français dans ses communications avec les personnes immigrantes que pendant une période de six mois suivant leur arrivée. La Commission considère que le fait de conditionner l'usage d'une langue dans la prestation de services administratifs en fonction d'un délai — plutôt qu'en fonction des besoins de la personne — est susceptible d'entraîner une violation du droit à l'égalité dans l'accès à des services et dans l'exercice du droit à l'information, respectivement protégés par les articles 10 et 12 et 44 de la CDLP. Une telle exigence est par ailleurs susceptible de poser des difficultés considérables aux personnes immigrantes dans l'obtention de services administratifs essentiels, surtout si elles sont toujours en processus de francisation. De fait, le délai très court retenu par le projet de loi ne semble pas tenir compte des nombreux facteurs qui peuvent influencer le succès et la durée d'un parcours de francisation. La Commission recommande donc ceci :

RECOMMANDATION 9

> **Compte tenu de son impact potentiel sur le droit à la sauvegarde de sa vie privée, sur le droit d'avoir accès à des services et le droit à l'information en toute égalité, la Commission recommande d'amender l'article 6 du projet de loi n° 96 afin de retirer le paragraphe 2 ° c) de l'article 22.3 qui serait introduit à la *Charte de la langue française*.**

Quatrièmement, la Commission considère que le recours relatif à la discrimination ou au harcèlement discriminatoire relatif à la langue française qui serait ajouté à la CLF n'offrirait pas d'avantages particuliers pour les travailleurs concernés. En effet, la Commission exerce déjà sa compétence en lien avec ce type de situations — que la langue visée soit le français ou une autre langue — et le recours qu'elle offre permet tant la cessation de l'atteinte, la réparation du préjudice, que le versement de dommages-intérêts punitifs. Un nouveau mécanisme impliquant potentiellement trois organismes administratifs et une série de transferts de plaintes risque ainsi

de rendre l'accès aux recours particulièrement confus pour les travailleurs. Dans le cas où le législateur souhaiterait néanmoins mettre en place un recours spécifique dans la CLF, la Commission estime que celui-ci devrait directement relever de sa compétence. Elle formule ainsi la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 10

> **La Commission recommande que l'article 37 du projet de loi n° 96 ne soit pas adopté.**
>
> **Subsidiairement, la Commission recommande que l'article 37 du projet de loi n° 96 soit modifié afin que l'article 47.4 qui serait introduit à la *Charte de la langue française* prévoie qu'un salarié qui se croit victime d'une conduite visée à l'article 45.1 et qui désire faire valoir ses droits puisse le faire en présentant une plainte à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.**
>
> **Le cas échéant, elle recommande également que l'article 107 du projet de loi soit modifié afin que l'article 165.17 qui serait introduit à la *Charte de la langue française* prévoie que tout recours visant à garantir le droit à un milieu de travail qui soit exempt de discrimination ou de harcèlement liés à l'usage de la langue officielle ou à la maîtrise insuffisante d'une langue autre que la langue officielle sera transmis à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse par l'Office de la langue française. Dans un tel cas, il devrait en outre être prévu que cette plainte soit réputée reçue par la Commission à la date de son dépôt à l'Office.**

En cinquième lieu, la Commission émet des inquiétudes en lien avec le processus de dénonciation à l'OQLF de tout manquement à la CLF. Il pourrait alors être possible de déroger à certaines obligations de confidentialité et au secret professionnel. Compte tenu des atteintes que cela risque d'entraîner au droit à la vie privée et au droit au secret professionnel, la Commission recommande ceci :

RECOMMANDATION 11

> **Compte tenu des conséquences qui peuvent découler du non-respect du droit au secret professionnel, notamment en lien avec la protection du droit à la sauvegarde de la vie privée, la Commission recommande de retirer le 3^{e} alinéa de l'article 165.22 de la CLF tel qu'il serait introduit par l'article 107 du projet de loi n° 96.**

Finalement, tout en soulignant qu'elle respecte déjà la CLF à titre volontaire, la Commission explique qu'elle devrait y être assujettie à titre d'« institution parlementaire » et non à titre d'« organisme gouvernemental ». En effet, la Commission, comme d'autres institutions, exerce

une mission de surveillance et de contrôle de l'action gouvernementale qui nécessite d'importantes garanties d'autonomie. De surcroît, le droit international exige tout particulièrement que les organismes de défense des droits de la personne soient indépendants et autonomes. Or, les mécanismes de surveillance et de contrôle qui s'imposeraient aux « organismes gouvernementaux » risqueraient de mettre à mal cette nécessaire indépendance institutionnelle. En conséquence, la Commission émet la recommandation suivante :

RECOMMANDATION 12

> **Afin de respecter la nécessaire indépendance des organismes de protection des droits de la personne, tel qu'exigé notamment par le droit international, la Commission recommande de modifier l'Annexe I du projet de loi n° 96 afin de ne pas être assujettie aux obligations qui incomberaient aux organismes gouvernementaux qui y sont énumérés et de plutôt y être assimilée à une institution parlementaire.**
>
> **La Commission recommande également que la *Charte de la langue française* ne s'applique à l'ensemble des institutions parlementaires ainsi désignées que dans le cadre des activités qui ne sont pas nécessaires à l'exercice de leur pouvoir de surveillance et de contrôle de l'action gouvernementale.**