

**NOTES POUR LA PRÉSENTATION DE LA COMMISSION DES DROITS
DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE**

devant

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

à l'occasion des consultations particulières sur

LE PROJET DE LOI N° 16

Loi favorisant l'action de l'Administration à l'égard de la diversité culturelle

Québec, le 8 octobre 2009

Monsieur le Président,
Madame la Ministre,
Mesdames et Messieurs les députés,

Bonjour,

Je suis Gaétan Cousineau, président de la Commission et je suis accompagné de M^e Daniel Carpentier, directeur adjoint et de M^e Michèle Turenne, conseillère juridique à la Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications.

Nous tenons d'abord à vous remercier de l'invitation qui a été faite à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ)¹ de participer aux présentes consultations particulières sur le Projet de loi n° 16, *Loi favorisant l'action de l'Administration à l'égard de la diversité culturelle*.

Comme vous le savez bien, depuis sa création en 1975, la Commission a pour mission d'assurer par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des principes contenus dans la *Charte des droits et libertés de la personne*², loi de nature quasi constitutionnelle. La Commission, a certes pour mission de veiller au respect de tous les droits inscrits à la Charte, mais s'il y a bien un droit pour lequel la Commission a su développer une expertise des plus pointues, c'est bien celui du droit à l'égalité dans la reconnaissance et l'exercice de tous les autres droits protégés, et ce en raison des responsabilités que lui confère la Charte (article 71) de traiter des plaintes de discrimination ou de faire enquête au regard de ces situations, et le cas échéant, d'introduire une action au Tribunal des droits de la personne, (articles 100, 111). Par ailleurs, la Commission a pour mandat de veiller à l'application des programmes d'accès à l'égalité (article 89).

¹ Ci-après appelée « Commission ».

² L.R.Q., c. C-12, ci-après nommée « Charte québécoise » ou « Charte ».

Soulignons aussi que la Commission œuvre activement à promouvoir une société inclusive et à lutter contre toutes les formes de discrimination, par ses travaux de recherche, d'éducation, de sensibilisation, de recommandations aux institutions de la société civile et gouvernementales.

Tout en étant d'avis que la lutte contre le racisme et la discrimination ne concerne pas uniquement les pouvoirs publics, mais bien tous les secteurs de la vie en société, la Commission se réjouit que le gouvernement entende jouer un rôle de chef de file et ceci, de façon concertée en impliquant toute l'administration publique.

En effet, la lutte contre le racisme et la discrimination ne peut être menée efficacement que par des actions concertées et non par des gestes isolés.

Cela dit, étant donné l'expertise de la Commission en matière d'inclusion et de lutte à la discrimination, nous considérons que certains points méritent d'être débattus et clarifiés en vue de l'adoption de ce projet de loi. En ce sens, nous vous présentons nos commentaires et recommandations qui se veulent constructifs.

Pour la Commission, la prise en compte de la diversité culturelle doit être analysée dans une perspective de lutte contre le racisme et la discrimination.

Rappelons qu'à l'instar des préambules des principaux textes internationaux sur les droits de la personne³, la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec proclame « [...] que tous les êtres humains sont égaux en valeur et en dignité et ont droit à une égale protection de la loi »⁴.

³ Voir : article 7 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, A.G. Res. 217 A (III), 10 décembre 1948; *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*; *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, A.G. Res. 2106 A(XX), 21 décembre 1965.

⁴ Préambule, *Charte québécoise*. À l'article 10, la protection contre la discrimination est explicite : « Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, (... suite)

Rappelons aussi la « Déclaration du gouvernement du Québec sur les relations interethniques et interraciales » (10 décembre 1986) dans laquelle on peut lire :

« [...] »

Le gouvernement du Québec condamne sans réserve le racisme et la discrimination raciale sous toutes leurs formes. »

De l'avis de la Commission, le présent projet de loi devrait faire écho aux recommandations contenues dans le *Rapport du Groupe de travail sur la pleine participation à la société québécoise des communautés noires*⁵, ainsi qu'aux considérations retenues dans le document de consultation « *Pour la pleine participation des Québécoises et des Québécois des communautés culturelles. Vers une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination* »⁶ et les représentations qui ont été faites, notamment par la Commission⁷.

En regard du projet de loi présenté et le champ d'action qui y est circonscrit, soit, l'administration publique, la Commission reprendra plusieurs constats déjà débattus lors des consultations mentionnées qui méritent d'être soulignés de nouveau, notamment, la lutte contre le racisme et la discrimination sous sa forme systémique.

sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

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

⁵ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, mars 2006, [En ligne]. <http://www.micc.gouv.qc.ca/publications/fr/dossiers/CommunautesNoires-RapportGroupeTravail-fr.pdf>

⁶ MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, juin 2006, [En ligne]. <http://www.micc.gouv.qc.ca/publications/fr/dossiers/Consultation-Politique-Lutte-Racisme.pdf>

⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le document de consultation « vers une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination »*, (Cat. 2.120-1.28), 2006.

La lutte contre le racisme et la discrimination est la pierre d'assise sur laquelle toutes les mesures de prise en compte de la diversité culturelle doivent s'appuyer.

À cet effet, la Commission déplore le fait que les termes « *lutte contre le racisme et la discrimination* » (qu'on retrouvait dans le document de consultation du gouvernement en 2006), soient absents dans le titre de l'actuel projet de loi, alors que son objet inscrit à l'article premier, vise tant la diversité culturelle que la lutte à la discrimination à laquelle sont confrontés les membres des communautés culturelles.

Puisqu'il s'agit de l'action de l'administration publique, les commentaires de la Commission porteront essentiellement sur la prise en compte de la diversité culturelle vue principalement sous l'angle de la discrimination systémique tant en emploi (en lien avec la gestion des ressources humaines) que dans la prestation de services aux citoyens, et les mesures appropriées.

La discrimination systémique

Rappelons que la discrimination systémique reflète souvent une situation endémique ou généralisée :

« La discrimination systémique rend nécessaire l'adoption de mesures systémiques. Plutôt que de voir en la discrimination une seule victime et un seul coupable, l'explication systémique reconnaît qu'en gros ce sont les systèmes et les pratiques que nous avons adoptés, parfois à notre insu, qui préjudicient à certains groupes de la société. Ce sont les répercussions du système, plutôt que les attitudes qui sont à la source, qui justifient l'adoption de mesures correctives. »⁸

⁸ R. S. ABELLA, *Rapport de la Commission sur l'égalité en matière d'emploi*, Ottawa, octobre 1984.

Dans un jugement récent portant sur la discrimination systémique à l'égard des femmes oeuvrant en milieu traditionnellement masculin, le Tribunal des droits de la personne a précisé que : « La discrimination systémique en emploi [...] résulte de l'application de méthodes, de pratiques et de politiques établies de recrutement et d'embauche non conçues pour promouvoir la discrimination mais qui, en raison de la sous-représentation des femmes dans certains milieux de travail, se caractérisent par l'absence de prise en compte de leur point de vue, de leur expérience et de caractéristiques qui leur sont propres. La discrimination est alors entretenue par une culture institutionnelle comprenant divers biais, préjugés et stéréotypes inconscients qui sont favorables aux personnes déjà présentes dans le milieu et qui orientent la sélection des candidats en fonction des personnes semblables à celles déjà en poste, perpétuant ainsi l'exclusion de celles qui n'ont pas eu l'occasion de pénétrer ce milieu.⁹ ».

Cette affirmation peut très bien s'appliquer à l'égard des groupes racisés ou issus des minorités culturelles qui sont discriminés dans divers secteurs de la vie sociale, notamment en emploi.

Combattre le racisme et la discrimination systémique en emploi

Lors des deux consultations précédemment mentionnées, il a été fait état de la situation de discrimination systémique en emploi à laquelle font face plusieurs membres des communautés dites racisées¹⁰. Nous précisons racisées, car la situation des personnes issues de certaines

⁹ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Gaz Métro*, T.D.P.Q., par. 446.

¹⁰ Dans le cadre de ce document, les notions de minorité visible et de groupe racisé seront utilisées de manière interchangeable. Le participe passé « racisé » renvoie au fait que les prétendues « races » résultent d'un processus de catégorisation externe opérée par le groupe majoritaire. « Cette catégorisation exerce une violence symbolique sur les catégorisés en leur assignant, non pas une culture historiquement construite et en mouvement (privilège des groupes majoritaires), mais plutôt une essence naturelle et immuable de laquelle sont dérivés mécaniquement tous les traits sociaux, culturels et individuels. Cette essentialisation inhérente à la racisation touche aussi d'autres groupes dominés, tels que les femmes, les homosexuels, les ouvriers, qui, tout comme les Noirs, les Asiatiques ou les Arabes, se voient assigner une nature qui s'épuise dans une marque, ou plutôt un stigmate, à la base de tout leur être collectif ». Daniel DUCHARME et Paul EID, « La notion de race (... suite)

communautés dites visibles, pour reprendre les termes inscrits dans la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*¹¹, est beaucoup plus alarmante que celle des personnes issues des minorités culturelles non racisées.

Rappelons brièvement que la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi fut adoptée unanimement par l'Assemblée nationale (1^{er} avril 2001) face au constat de la discrimination systémique que vivent plusieurs groupes de la population, soit : les femmes, les autochtones, les minorités visibles, les minorités ethniques¹². Les personnes handicapées ont été ajoutées comme groupe cible en 2005.

En lien avec le sujet qui nous concerne, le législateur a jugé bon de faire des catégories distinctes en vue de l'application des mesures d'accès à l'égalité. Les personnes issues des minorités visibles ne sont pas assimilées à celles issues des minorités ethniques non racisées et encore moins aux Autochtones.

Qu'en est-il de la prise en compte de la discrimination systémique que rencontrent les personnes racisées ou issues des minorités ethniques dans l'administration publique?

dans les sciences et l'imaginaire raciste : la rupture est-elle consommée ? » COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, 2005, p. 7.

¹¹ *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, L.R.Q., c. A-2.01, ci après « Loi sur l'accès à l'égalité en emploi ».

« Article 1 : 1. La présente loi institue un cadre particulier d'accès à l'égalité en emploi pour corriger la situation des personnes faisant partie de certains groupes victimes de discrimination en emploi, soit les femmes, les personnes handicapées au sens de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale (chapitre E-20.1), les autochtones, les personnes qui font partie d'une minorité visible en raison de leur race ou de la couleur de leur peau et les personnes dont la langue maternelle n'est pas le français ou l'anglais et qui font partie d'un groupe autre que celui des autochtones et celui des personnes qui font partie d'une minorité visible. »

¹² *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi*, préc., note 11, art. 1.

En examinant le rapport sur l'effectif de la fonction publique 2007-2008 (qui compose une part importante de l'administration publique), pour l'ensemble de son effectif qui se chiffre à 66 598 personnes, on retrouve 4,1 % des personnes issues des communautés culturelles, ce qui regroupe les minorités racisées ou visibles (8 % de la population active de 15 ans et plus) et les minorités ethniques non racisées (estimé à entre 6 à 10 % de la population active de 15 ans et plus, selon les sources). Ces deux groupes représentent près de 20 % de la population québécoise.

Quant aux emplois occupés, les communautés culturelles, au sein de la fonction publique se retrouvent majoritairement dans les emplois précaires¹³, et tout porte à croire qu'ils sont encore moins présents dans les emplois de haut niveau¹⁴.

Afin de remédier à cette situation de sous-représentation au sein de la fonction publique, le gouvernement applique un programme d'accès à l'égalité pour l'ensemble des communautés culturelles sans toutefois distinguer les groupes racisés des minorités ethniques non racisées. Or, de nombreuses études¹⁵ démontrent qu'au Québec les minorités racisées sont beaucoup plus à risque que les minorités ethniques non racisées de subir la discrimination en emploi. La

¹³ Les communautés culturelles représentent 3,2 % de l'effectif régulier, pour 7,1 % des occasionnels, 12,2 % des emplois réservés aux étudiants et stagiaires.

¹⁴ Généralement, les personnes issues des minorités visibles se retrouvent dans certains corps d'emplois plus que d'autres (ghettos d'emplois) et accusent globalement un retard dans la rémunération comparé à un travail égal fait par les personnes non racisées.

¹⁵ Voir notamment : Alberte LEDOYEN, *Montréal au pluriel. Huit communautés ethno-culturelles de la région montréalaise*. Institut Québécois de recherche sur la culture, Montréal, 1992. Jason Z. LIAN et David MATTHEWS, « Does the Vertical Mosaic Still Exist? Ethnicity and Income in Canada, 1991 », (1998), November, 35(4) *The Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 461; KUNZ et al., *Inégalités d'accès. Profil des différences entre les groupes ethno-culturels canadiens dans les domaines de l'emploi, du revenu et de l'éducation*. Rapport à la Fondation canadienne des relations raciales, CONSEIL CANADIEN DU DÉVELOPPEMENT SOCIAL, 2000; James L. TORCZYNER et Sharon SPRINGER, *L'évolution de la communauté noire montréalaise : mutations et défis*, Consortium de McGill pour l'ethnicité et la planification sociale, octobre 2001; Jean RENAUD, Victor PICHÉ et Jean-François GODIN, « L'origine nationale et l'insertion économique des immigrants au cours de leurs dix premières années », (2003), 35(1) *Sociologie et sociétés*, 165.

Commission recommande donc que les minorités racisées (ou « visibles) constituent des groupes cibles spécifiques dans le cadre des PAE applicables à l'administration publique.

Pour la Commission, il faut distinguer les mesures de prise en compte de la diversité culturelle ou des actions favorisant la diversité culturelle de celles qui visent à contrer la discrimination systémique en emploi. Les mesures pour contrer la discrimination systémique en emploi s'inscrivent dans un contexte de lutte contre le racisme et la discrimination, en suivant une démarche beaucoup plus élaborée qu'une simple prise en compte de la diversité.

Afin d'assurer une prestation de service non empreinte de discrimination et favoriser les actions de l'administration publique qui tiennent compte de la diversité culturelle, l'administration publique doit aussi appliquer des programmes d'accès à l'égalité en emploi afin d'avoir une représentativité équitable de tous les membres de la société.

Qu'est-ce qu'un programme d'accès à l'égalité?

Dans le cadre d'un programme d'accès à l'égalité, on applique à toutes les étapes de la gestion des ressources humaines, les mesures correctrices (d'ordre qualitatif et quantitatif) pour combattre et prévenir la discrimination. Par exemple, des mesures préférentielles dans le cadre du processus d'embauche, de mutations, de promotions, de cessations d'emplois, etc., pour corriger la situation de sous-représentation de chaque groupe discriminé dans les principaux corps d'emplois, pourront être prises. Une analyse pointue de tout le processus de gestion des ressources humaines en vue de combattre la discrimination et obtenir une main d'œuvre inclusive et représentative doit être faite.

Un programme d'accès à l'égalité en emploi est bien plus qu'une politique de gestion de la diversité ou de prise en compte de la diversité. Les mesures, particulièrement, celles d'ordre quantitatif, pour être légitimes doivent être prises en vertu de la Charte.

Rappelons que l'article 92 de la Charte indique que :

« Le gouvernement doit exiger de ses ministères et organismes dont le personnel est nommé suivant la *Loi sur la fonction publique* (chapitre F-3.1.1) l'implantation de programmes d'accès à l'égalité dans le délai qu'il fixe.

Les articles 87 à 91 ne s'appliquent pas aux programmes visés dans le présent article. Ceux-ci doivent toutefois faire l'objet d'une consultation auprès de la Commission avant d'être implantés. »

On remarquera que ces programmes de la fonction publique ne sont pas assujettis, comme les autres programmes d'accès à l'égalité, aux mesures de contrôle et de reddition de compte prévus par la Charte ou la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi.

Par conséquent, nous faisons les recommandations suivantes :

- I *Pour prendre en compte de manière efficace la diversité culturelle et lutter contre la discrimination systémique en emploi au sein de l'administration publique, le gouvernement doit mettre en place des programmes d'accès à l'égalité conformément à la partie III de la Charte (articles 86¹⁶ et suivants)¹⁷, et ceci en tenant compte de la situation spécifique de chaque groupe visé.*

Une telle disposition pourrait faire l'objet d'un amendement de l'article 5 du projet de loi ou être incluse dans la *Loi sur la fonction publique*.

¹⁶ « 86. Un programme d'accès à l'égalité a pour objet de corriger la situation de personnes faisant partie de groupes victimes de discrimination dans l'emploi, ainsi que dans les secteurs de l'éducation ou de la santé et dans tout autre service ordinairement offert au public.

Un tel programme est réputé non discriminatoire s'il est établi conformément à la Charte. »

¹⁷ Voir : COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les programmes d'accès à l'égalité au Québec. Bilan et perspectives*, 1998, p. 143.

Par ailleurs, parmi les conditions de succès des programmes d'accès à l'égalité, figurent les exigences de transparence et de reddition de compte. La Commission, étant donné son expertise en la matière, réitère une recommandation déjà formulée¹⁸ :

- 2 *que l'article 92 de la Charte soit modifié afin d'assujettir les PAE de l'administration publique aux mécanismes de reddition de compte et de contrôle de la Commission.*

Et qu'à tout le moins, comme le fait la Commission qui affiche de façon continue les résultats relatifs à l'application des PAE par les 484 organismes assujettis à la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi, que :

- 3 *l'Administration publique publie de façon régulière sur les sites Internet pertinents les mesures d'ordre qualitatif et quantitatif relatives aux programmes d'accès à l'égalité ainsi que les résultats obtenus.*

Par ailleurs, la Commission est satisfaite que le projet de loi prévoit à son article 12 une modification à l'article 20 de la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi afin que les organismes qui y sont assujettis fassent état dans leur rapport annuel d'activités ou de gestion des mesures prises en matière d'accès à l'égalité en emploi (qui incidemment, favorisent la prise en compte de la diversité culturelle).

Cependant, la Commission s'interroge sur le sens qu'il faut donner à la politique de gestion de la diversité culturelle que chaque organisme doit adopter en vertu de l'article 9. D'abord, le projet de loi ne précise pas sur quoi porte cette politique. De plus, le 2^e alinéa de l'article 9 du projet de loi risque d'être interprété de façon à ce qu'une politique de gestion de la diversité comporte des mesures d'accès à l'égalité en emploi. En précisant qu'un organisme visé par la

¹⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les programmes d'accès à l'égalité au Québec. Bilan et perspectives*, 1998, p. 143.

Loi sur l'accès à l'égalité en emploi « n'est pas tenu [...] de traiter des mesures prévues à son programme d'accès à l'égalité » dans sa politique de gestion de la diversité, on peut en inférer que les autres organismes de l'Administration publique traiteront des mesures d'accès à l'égalité dans leur politique.

La Commission rappelle que les programmes d'accès à l'égalité et les mesures qu'ils comportent doivent être élaborés et appliqués conformément à la Charte, sinon ils pourraient être déclarés illégaux.

Prévenir et combattre le racisme et la discrimination systémique dans le cadre de la prestation de service

Une administration publique représentative est un gage de succès pour une prestation de service non empreinte de discrimination et respectueuse de la diversité culturelle.

La Commission se réjouit des dispositions traitant de la prise en compte de la diversité culturelle dans l'action de l'administration publique, tant par des actions d'éducation, de sensibilisation, etc. Nous précisons de nouveau, qu'il doit s'agir d'actions qui s'inscrivent dans une logique anti-raciste et anti-discriminatoire.

À ce titre, la Commission tient à souligner que le document publié par le gouvernement (2008) *La diversité : une valeur ajoutée - politique gouvernementale pour favoriser la participation de tous à l'essor du Québec*, est un pas dans la bonne direction en application de l'article 4 du projet de loi.

Un autre point sur lequel la Commission veut se pencher, c'est la documentation et la cueillette de données qui illustrent la discrimination. Cette démarche s'avère nécessaire pour une prise en compte effective de la diversité. Sans documenter la discrimination, les mesures appropriées ne sauraient être circonscrites.

Encore là, l'expertise de la Commission notamment, dans ses travaux de recherche et dans ses enquêtes, pourra être d'un grand apport.

À titre d'exemple, la Commission a entrepris dernièrement une vaste consultation publique en vue de documenter le profilage racial dont peuvent être l'objet les personnes des groupes racisés dans plusieurs sphères (éducation, police, justice, etc.), afin de recommander les actions devant être prises par les différents acteurs concernés.

En automne 2008, la Commission a organisé un colloque sur « Le droit au travail sans discrimination ».

Ce sont tous là, des exemples d'actions parmi tant d'autres qui permettent de documenter la discrimination et qui permettent de prendre les mesures appropriées.

C'est pourquoi, la Commission appuie le libellé de l'article 6 du projet de loi, mais suggère d'ajouter au tout début de l'article, après les termes « *Dans l'exercice de ses responsabilités, le ministre peut* », les termes suivants : « *en vue de combattre la discrimination* ».

Pour terminer, comme pour les mesures d'égalité en emploi, les mesures prises et actions réalisées dans le cadre de la prestation des services, doivent être rendues publiques. En ce sens, la Commission appuie le libellé de l'article 11 du projet de loi.

CONCLUSION

La Commission, appuie le projet de loi, mais insiste sur le fait que l'implantation au sein de l'administration publique, de programmes d'accès à l'égalité en emploi qui soient conformes à la Charte, demeure une condition première et impérative afin de combattre le racisme et la

discrimination et assurer une prestation de service respectueuse de la diversité culturelle et non empreinte de discrimination.

La Commission remercie le gouvernement de l'opportunité de présenter ses recommandations et renouvelle au gouvernement son offre de collaboration dans la mise en œuvre des mesures proposées.

/cl