

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

PROJET DE LOI N° 103,
LOI MODIFIANT LA CHARTE DE LA LANGUE FRANÇAISE ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

Août 2010

Document adopté à la 558^e séance extraordinaire de la Commission,
tenue le 5 août 2010, par sa résolution COM-558-3.1.1

A handwritten signature in black ink, reading "B Vizkelety". The signature is written in a cursive, flowing style.

Béatrice Vizkelety, avocate
Secrétaire de la Commission

Analyse, recherche et rédaction :

M^e Claire Bernard, conseillère juridique
Direction de la recherche, de l'éducation-coopération et des communications

Traitement de texte :

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

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1 LA PLACE DE LA LANGUE DANS L'ÉDIFICE DES DROITS DE LA PERSONNE	3
2 LES MODIFICATIONS À LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE	9
2.1 La modification du préambule de la Charte.....	9
2.2 L'inscription de nouveaux droits dans la Charte	12
2.2.1 Le droit à l'instruction en français.....	12
2.2.2 Les droits des nouveaux arrivants.....	15
2.2.3 Le droit de participer au maintien et au rayonnement de la culture québécoise	20
2.3 Le français comme principe d'interprétation de la Charte.....	27
CONCLUSION	33

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale, a pour mission de veiller au respect des principes inscrits dans la *Charte des droits et libertés de la personne*¹. Elle est chargée d'assurer, par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des principes contenus dans cette Charte, de procéder à l'analyse des textes législatifs et de faire, au besoin, les recommandations qui s'imposent². C'est à ce titre que la Commission présente aux membres de la Commission de la culture et de l'éducation de l'Assemblée nationale ses observations sur le Projet de loi n° 103, *Loi modifiant la Charte de la langue française et d'autres dispositions législatives*³.

Ce projet de loi donne suite⁴ à l'arrêt *Nguyen*⁵, dans lequel la Cour suprême du Canada a déclaré inconstitutionnelles certaines des dispositions de la *Charte de la langue française*⁶ régissant l'admissibilité à l'enseignement en langue anglaise. Les modifications législatives proposées concernent par conséquent en grande partie la langue d'enseignement⁷. Toutefois, le projet de loi ne se limite pas à reformuler les critères d'admissibilité à l'enseignement en langue anglaise puisqu'il vise également à modifier les dispositions de la *Charte de la langue française* relatives au français dans l'administration publique, ainsi que le régime de pénalités. En outre,

¹ L.R.Q., c. C-12, désignée ci-après « Charte » ou « Charte québécoise », suivant le contexte.

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

³ 1^{ère} sess., 39^e législ. (Qc).

⁴ Cabinet de la ministre de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, « Le gouvernement du Québec présente un projet de loi qui empêche la mise en place d'écoles "passerelles" et renforce le statut du français », communiqué, 2 juin 2010, [En ligne]. <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPOF/Juin2010/02/c9362.html>

⁵ *Nguyen c. Québec (Éducation, Loisir et Sport)*, [2009] 3 R.C.S. 208, 2009 CSC 47.

⁶ L.R.Q., c. C-11, art. 73, al. 2 et 3.

⁷ Les nouvelles dispositions sur l'enseignement seraient complétées par des mesures réglementaires: Ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, *Projet de règlement modifiant le Règlement sur les critères et la pondération applicables pour la prise en compte de l'enseignement en anglais reçu dans un établissement d'enseignement privé non agréé aux fins de subventions*, version administrative, [En ligne]. http://www.mels.gouv.qc.ca/sections/publications/publications/BSM/ProjetReglementCLF_f.pdf

plusieurs propositions ont pour objet d'introduire de nouvelles dispositions dans la *Charte des droits et libertés de la personne*, ce qui est à première vue étonnant étant donné que dans l'affaire *Nguyen*, les dispositions en cause de la *Charte de la langue française* ont été jugées contraires à l'article 23 de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁸ et que la Cour suprême ne s'est aucunement fondée sur les droits protégés par la Charte québécoise pour rendre sa décision. Ce seront sur ces dernières modifications que la Commission formulera ses commentaires.

La Commission tient tout d'abord à déplorer le processus qui a été suivi dans le présent cas pour proposer des modifications fondamentales à la Charte. En premier lieu, la Commission n'a pas été consultée avant le dépôt du projet de loi, alors qu'en vertu de sa mission, elle est la gardienne de la Charte québécoise. Ensuite, le projet de loi a été déposé début juin et les mémoires pour participer à la consultation doivent être déposés avant le 16 août, pendant une période de l'année où l'on sait pertinemment qu'il est difficile de réunir les membres des instances. Dans le bilan qu'elle a produit sur les 25 ans d'application de la Charte, la Commission a défini les conditions qui, selon elle, devraient régir la procédure de modification de la Charte : « La Commission croit par ailleurs que 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. »⁹ Or, le calendrier précipité imposé pour le dépôt des mémoires ne favorise pas la participation à une large discussion publique. Finalement, l'absence de référence à la Charte québécoise dans l'intitulé du projet de loi ne permet pas non plus de s'assurer que les personnes susceptibles d'être intéressées par les modifications proposées à la Charte participent à cette discussion publique.

⁸ *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (L.R.C. 1985, app. II, n° 44)], désignée ci-après « Charte canadienne ».

⁹ 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.

Cela dit, afin d'analyser la portée des changements proposés, il convient de situer au préalable la place de la langue dans les instruments protégeant les droits de la personne.

1 LA PLACE DE LA LANGUE DANS L'ÉDIFICE DES DROITS DE LA PERSONNE

Les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne mentionnent explicitement la langue dans essentiellement 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.

La langue est un motif de discrimination interdit dans plusieurs instruments internationaux, y compris la *Déclaration universelle des droits de l'homme*¹⁰, les deux pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques¹¹ et la *Convention relative aux droits de l'enfant*¹². C'est également un des quatorze motifs de discrimination interdits par la Charte québécoise¹³ et sur la base duquel la Commission peut recevoir des plaintes.

Au chapitre des droits judiciaires, les normes internationales protégeant les droits de la personne garantissent à la personne arrêtée ou accusée d'une infraction pénale le droit de comprendre la nature et les motifs de son arrestation ou de l'accusation et le droit de

¹⁰ *Déclaration universelle des droits de l'homme*, A.G. Res. 217 A (III), U.N. Doc A/810 (1948), art. 2.

¹¹ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, (1966) 993 R.T.N.U. 3, R.T. Can. 1976 n° 46, art. 2; *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, (1966) 999 R.T.N.U. 171, R.T. Can. 1976 n° 47, art. 2, 24 et 26.

¹² *Convention relative aux droits de l'enfant*, (1989) 999 R.T.N.U. 3, art. 2.

¹³ Charte québécoise, art. 10.

comprendre le déroulement du procès¹⁴. Ces droits sont inscrits aux articles 28 et 36 de la *Charte des droits et libertés de la personne* :

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

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

Enfin, la langue constitue une des caractéristiques définissant les minorités auxquelles les instruments internationaux confèrent des protections spécifiques visant à préserver leur « identité culturelle et sociale »¹⁵. Ainsi, tant le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* que la *Convention relative aux droits de l'enfant* reconnaissent des droits aux personnes appartenant à des minorités linguistiques :

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

Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue.¹⁶

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

Dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques ou des personnes d'origine autochtone, un enfant autochtone ou appartenant à une de ces minorités ne peut être privé du droit d'avoir sa propre vie culturelle, de professer et de

¹⁴ *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, préc., note 11, art. 14, par. 3)a) et 3)f); *Convention relative aux droits de l'enfant*, préc., note 12, art. 40, par. 2)b)vi) (droit à l'assistance gratuite d'un interprète); *Convention [européenne] de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales*, (1950) STCE n° 005, 213 R.T.N.U. 221, art. 5.2 et 6.3, par. a) et e); *Convention américaine relative aux Droits de l'Homme*, (1969) O.A.S. T. S. No. 36, 1144 R.T.N.U. 123, art. 8.2, par. a).

¹⁵ COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME, *Observation générale n° 23 : Les droits des minorités (art. 27)*, Doc. N.U. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, 8 avril 1994, par. 6.2 et 9.

¹⁶ 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.

pratiquer sa propre religion ou d'employer sa propre langue en commun avec les autres membres de son groupe. »

L'article 17 de la *Convention relative aux droits de l'enfant* ajoute un élément de plus à cette protection, en précisant que les médias devraient tenir particulièrement compte des besoins linguistiques des enfants autochtones ou appartenant à un groupe minoritaire. La *Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones*¹⁷ reconnaît aussi un droit spécifique concernant la langue dans les médias. En vertu de l'article 16, les peuples autochtones ont le droit d'établir leurs propres médias dans leur propre langue.

La Charte québécoise confère une protection plus limitée que les normes internationales du fait qu'elle se borne à reconnaître aux personnes appartenant à des minorités ethniques le droit de maintenir et de faire progresser leur vie culturelle. Aux termes de l'article 43, « [I]es personnes appartenant à des minorités ethniques ont le droit de maintenir et de faire progresser leur propre vie culturelle avec les autres membres de leur groupe. » Il ne vise donc pas les minorités linguistiques. Il ne reconnaît pas non plus, tout au moins explicitement, le droit d'employer sa propre langue en commun avec les autres membres du groupe¹⁸. Dans le bilan qu'elle a produit sur les 25 ans d'application de la Charte, la Commission a d'ailleurs recommandé que l'article 43 soit modifié afin qu'il soit entièrement conforme à l'article 27 du Pacte et à l'article 30 de la Convention¹⁹.

¹⁷ Doc. N.U. A/RES/61/295, 2 octobre 2007.

¹⁸ La Commission a cependant déjà conclu que le droit de maintenir et de faire progresser sa propre vie culturelle, au sens de l'article 43, comporte le droit d'utiliser sa langue: COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les règles s'appliquant à l'emploi de la langue chinoise et de la langue française dans les commerces du Quartier chinois de Montréal*, M^e Claude Girard, (Cat. 2.120-6.11), 2001, p. 13.

¹⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 9, p. 39.

Par ailleurs, l'article 20 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*, étroitement lié à l'article 30²⁰, prévoit que lorsqu'un enfant est privé de son milieu familial, les mesures de placement doivent être déterminées en tenant compte de son origine linguistique. La *Loi sur la protection de la jeunesse* ne contient pas de disposition spécifique à cet égard, mais elle engage à prendre en considération, entre autres dans les décisions relatives au placement de l'enfant, outre les caractéristiques des communautés culturelles et des communautés autochtones²¹, la proximité de la ressource choisie²². Selon le *Manuel de référence sur la protection de la jeunesse*, la notion de proximité dépasse l'aspect géographique et comprend la culture et la langue²³.

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

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

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

- a) Favoriser l'épanouissement de la personnalité de l'enfant et le développement de ses dons et de ses aptitudes mentales et physiques, dans toute la mesure de leurs potentialités;
- b) Inculquer à l'enfant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et des principes consacrés dans la Charte des Nations Unies;
- c) Inculquer à l'enfant le respect de ses parents, de son identité, de sa langue et de ses valeurs culturelles, ainsi que le respect des valeurs nationales du pays dans lequel il vit, du pays duquel il peut être originaire et des civilisations différentes de la sienne;

²⁰ Rachel HODGKIN and Peter NEWELL, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child : Fully Revised Third Edition*, UNICEF, 2007, pp. 288, 292, 455 et 468.

²¹ L.R.Q., c. P-34.1, art. 2.4, par. 5, al. b) et c).

²² *Id.*, art. 2.4, par. 5, al. a).

²³ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DES SERVICES SOCIAUX, *Manuel de référence sur la protection de la jeunesse*, version préliminaire, octobre 2009, p. 253.

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

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

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

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

[...]

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

La langue est par ailleurs rattachée à d'autres droits protégés. Ainsi, la langue est considérée, notamment par le Comité des droits de l'homme, comme un élément faisant partie de la liberté d'expression²⁴.

Les tribunaux canadiens partagent cette interprétation. Saisie de demandes soulevant l'inconstitutionnalité des dispositions de la *Charte de la langue française* sur l'affichage commercial alors en vigueur, la Cour suprême a conclu que la liberté d'expression garantie par la Charte québécoise²⁵, comme par la Charte canadienne²⁶, comprend la liberté de s'exprimer

²⁴ COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME, préc., note 15, par. 5.3 :

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

²⁵ Charte québécoise, art. 3.

dans la langue de son choix²⁷. La Commission était d'ailleurs arrivée à la même conclusion lorsqu'elle avait commenté ces dispositions en 1983²⁸. Dans l'arrêt *Ford*, la Cour suprême a mis en lumière le lien étroit entre la langue et la liberté d'expression :

« La langue est si intimement liée à la forme et au contenu de l'expression qu'il ne peut y avoir de véritable liberté d'expression linguistique s'il est interdit de se servir de la langue de son choix. Le langage n'est pas seulement un moyen ou un mode d'expression. Il colore le contenu et le sens de l'expression. Comme le dit le préambule de la Charte de la langue française elle-même, c'est aussi pour un peuple un moyen d'exprimer son identité culturelle. C'est aussi le moyen par lequel un individu exprime son identité personnelle et son individualité. Que le concept d'"expression" utilisé à l'al. 2b) de la Charte canadienne et à l'art. 3 de la Charte québécoise aille au-delà du simple contenu de l'expression ressort de la protection spécifiquement accordée à la "liberté de pensée, de croyance [et] d'opinion" à l'art. 2 et à la "liberté de conscience" et à la "liberté d'opinion" à l'art. 3. »²⁹

Quoique la langue ne soit pas explicitement mentionnée dans les dispositions du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* qui consacrent les droits culturels³⁰, elle est néanmoins considérée comme un élément fondamental de la vie culturelle, comme en témoigne la récente observation générale du Comité des droits économiques, sociaux et culturels portant sur le droit de chacun de participer à la vie culturelle³¹.

²⁶ Charte canadienne, art. 2.

²⁷ *Ford c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 712, par. 40, confirmant *Québec (Procureur général), c. Chaussure Brown's Inc.*, [1987] R.J.Q. 80 (C.A.); *Devine c. Québec (Procureur général)*, [1988] 2 R.C.S. 790, par. 28.

²⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire de la Commission des droits de la personne à la Commission élue permanente des communautés culturelles et de l'immigration sur la liberté d'expression et l'usage du français de l'affichage public et la publicité commerciale (art. 58 de la Charte de la langue française)*, (Cat. 2.120-6.2), 1983, p. 37.

²⁹ *Ford c. Québec (Procureur général)*, préc., note 27, par. 40.

³⁰ *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, préc., note 11, art. 15.

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

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

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

En vertu des modifications proposées, le préambule de la *Charte des droits et libertés de la personne* serait modifié par l'ajout d'un considérant, de nouveaux droits seraient insérés dans le chapitre des droits économiques et sociaux et enfin, une nouvelle disposition interprétative serait introduite.

2.1 La modification du préambule de la Charte

L'article 17 propose d'introduire dans le préambule de la Charte un nouvel alinéa qui affirmerait que le français est la langue officielle du Québec et qu'il constitue un élément fondamental de son patrimoine culturel et de sa cohésion sociale. Le préambule se lirait comme suit :

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

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

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

Considérant que le français est la langue officielle du Québec et qu'il constitue un élément fondamental de son patrimoine culturel et de sa cohésion sociale; (italique ajouté)

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

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

[...]. »

L'objectif du gouvernement est de « renforcer considérablement le statut du français au Québec »³². Il peut être tout à fait légitime d'adopter des mesures pour renforcer le statut du français comme langue officielle du Québec. Cependant, la Commission considère que ce n'est pas la fonction du préambule de la Charte. En effet, le préambule permet de définir et d'interpréter les droits garantis par la Charte³³, entre autres parce qu'il en énonce l'objet et la portée³⁴. Ainsi, le ministre de la Justice déclarait : « Le but de la Charte, comme l'expliquent les considérants du projet de loi, est d'affirmer solennellement les libertés et droits fondamentaux de la personne afin que ceux-ci soient garantis par la volonté collective et mieux protégés contre toute violation. »³⁵

³² Cabinet de la ministre de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, préc., note 4.

³³ Les auteurs Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet qualifient le préambule de la Charte québécoise de « disposition interprétative » et expliquent, citant des décisions judiciaires à l'appui, qu'il « offre certaines indications utiles à la définition des droits et libertés. » Henri BRUN, Guy TREMBLAY et Eugénie BROUILLET, *Droit constitutionnel*, 5^e éd., Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2008, p. 965. Voir également les propos du ministre de la Justice lors de l'adoption du projet de la loi sur la Charte en deuxième lecture : « [O]n sait que les considérants doivent servir à interpréter des articles de la loi lorsque ceux-ci sont ambigus. » ASSEMBLÉE NATIONALE, *Journal des débats, Commission parlementaire, Commission permanente de la justice, Projet de loi n° 50, Charte des droits et libertés de la personne*, 3^e sess., 30^e légis., 27 juin 1975, p. B-5347 (M. Jérôme Choquette). Sur la fonction interprétative du préambule des lois, voir les décisions citées dans Pierre-André CÔTÉ avec la collaboration de Stéphane BEAULAC et Mathieu DEVINAT, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Montréal, Éditions Thémis, 2009, pp. 72-73.

³⁴ *Loi d'interprétation*, L.R.Q., c. I-16, art. 40, al. 1 : « Le préambule d'une loi en fait partie et sert à en expliquer l'objet et la portée. »

³⁵ Communiqué accompagnant le dépôt du projet de loi visant à instituer la Charte, cité dans *Mémoire de la Ligue des Droits de l'Homme à la Commission parlementaire de la Justice de l'Assemblée nationale du Québec sur le projet de loi 50, Loi sur les droits et libertés de la personne*, Montréal, 1975, p. 7.

Comme les autres préambules des instruments qui ont pour principale vocation de protéger les droits de la personne³⁶, le préambule de la Charte québécoise énonce des valeurs qui sous-tendent les droits et libertés qui y sont affirmés, telles que la dignité, l'égalité, la liberté, la justice et la paix, et qui permettent d'en établir le contenu et la portée. C'est pourquoi la Commission avait exprimé son adhésion au projet d'introduire le principe de l'égalité entre les femmes et les hommes en tant que fondement et le principe de la liberté dans le préambule de la Charte en 2008³⁷.

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

Par ailleurs, le fait que la Charte québécoise soit un instrument juridique de nature quasi constitutionnelle n'en fait pas pour autant une constitution, où ce type de préoccupation aurait davantage sa place³⁸.

³⁶ Voir notamment : *Déclaration universelle des droits de l'homme*, préc., note 10; *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* préc., note 11; *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* préc., note 11; *Convention relative aux droits de l'enfant*, préc., note 12; *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, (1966) 660 R.T.N.U. 195, R.T. Can. 1970 n° 28; *Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes*, (1979) 1249 R.T.N.U. 13, R.T. Can. 1982 n° 31; *Convention [européenne] de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales*, préc., note 14; *Convention américaine relative aux Droits de l'Homme*, préc., note 14; *Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples*, (1981) 1520 R.T.N.U. 217.

³⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale – Projet de loi n° 63, Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, (Cat. 2.412.106), 2008, pp. 2-5.

³⁸ Voir entre autres ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ÉDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE, *Investir dans la diversité culturelle et le dialogue interculturel*, Rapport mondial de l'UNESCO, 2010, p. 93.

2.2 L'inscription de nouveaux droits dans la Charte

Le projet de loi propose d'introduire trois nouveaux droits dans la Charte. Ils seraient insérés dans le chapitre des droits économiques et sociaux, en vertu des articles 18, 19 et 20 du projet de loi : le droit de recevoir l'instruction publique gratuite en français, le droit pour toute personne qui s'établit au Québec d'apprendre le français et de bénéficier de mesures d'accueil et d'intégration à la vie québécoise et le droit de toute personne de participer au maintien et au rayonnement de la culture québécoise, dont la langue française est l'un des éléments indissociables.

2.2.1 Le droit à l'instruction en français

Le projet de loi propose d'ajouter un nouvel alinéa à l'article 40 de la Charte, qui se lirait comme suit, si cette modification est adoptée :

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

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

Le nouveau droit proposé correspond au droit reconnu par l'article 6 de la *Charte de la langue française*, quoique les termes utilisés ne soient pas identiques. L'article 6 est libellé en ces termes : « Toute personne admissible à l'enseignement au Québec a droit de recevoir cet enseignement en français. » Il fait partie des « droits linguistiques fondamentaux », que consacre le chapitre II de la *Charte de la langue française*³⁹.

³⁹ Les autres droits protégés concernent le droit de communiquer en français :

« 2. Toute personne a le droit que communiquent en français avec elle l'Administration, les services de santé et les services sociaux, les entreprises d'utilité publique, les ordres professionnels, les associations de salariés et les diverses entreprises exerçant au Québec.

3. En assemblée délibérante, toute personne a le droit de s'exprimer en français.

4. Les travailleurs ont le droit d'exercer leurs activités en français.

(... suite)

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

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

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

Ces services d'accueil et de soutien à l'apprentissage de la langue française visent à faciliter l'intégration de ces élèves dans une classe ordinaire où les services d'enseignement sont dispensés en français. »⁴⁰

L'ajout aurait pour effet d'inscrire le droit à ces mesures dans la *Charte des droits et libertés de la personne*. Étant donné le caractère quasi constitutionnel de la Charte, l'ajout du nouvel alinéa à l'article 40 aurait l'avantage de renforcer le droit à l'instruction publique en français et sa mise en œuvre. Au cours de la consultation que la Commission a menée l'année dernière et cette année sur le profilage racial, elle a pu constater que le modèle québécois des classes d'accueil et les passerelles existantes entre ces dernières et les classes régulières comportent des lacunes qui contribuent à entraver le parcours et la réussite scolaire des élèves qui les ont fréquentées :

« D'autres personnes ont notamment imputé ce retard scolaire à du matériel didactique insuffisant et inadapté dans les classes d'accueil. Ainsi, à plus d'une reprise, il a été déploré qu'on assistait à une forme de nivellement par le bas dans ces classes, en raison

5. Les consommateurs de biens ou de services ont le droit d'être informés et servis en français. »

⁴⁰ R.R.Q., c. I-13.3, r.8, art. 6 et 7.

d'une tendance des enseignants à recourir à du matériel didactique qui est, soit obsolète, soit de trop bas niveau eu égard aux capacités et à l'âge des élèves.

Parmi les exemples d'usages inadéquats de matériel didactique en classe d'accueil qu'on nous a rapportés, il en est un qui, s'il n'est pas généralisé, est emblématique :

Il y avait des enseignants en classes d'accueil – quand j'y suis passé il y a quelques années – qui faisaient visionner à des adolescents des épisodes de la série pour enfant *Passe-Partout*. Cela créait un sentiment d'humiliation et d'infantilisation. Ça me laissait croire que j'étais stupide. (Un jeune qui a fréquenté une classe d'accueil)

Il a été également mentionné à plusieurs reprises que le secteur de l'accueil souffrait en permanence d'une pénurie de professeurs qualifiés pour répondre aux besoins particuliers de cette clientèle. D'autres personnes critiquent également les délais trop longs qui s'écoulent — parfois jusqu'à deux ans — avant que les élèves placés en classes d'accueil ne soient intégrés en classe régulière. Un séjour prolongé indûment en classe d'accueil contribue à accentuer le retard scolaire de ces élèves lorsqu'ils se joignent au système régulier.

Dans ces conditions, il ne faut pas se surprendre qu'un grand nombre d'élèves de classes d'accueil arrivent en classe régulière avec un retard scolaire. Si un tel constat est rarement contesté, plusieurs ont en revanche critiqué le « réflexe » des établissements scolaires qui consiste trop souvent, soit à diriger ces jeunes vers l'adaptation scolaire, soit à les inciter à choisir des formations axées sur l'emploi, sans égard à leurs aspirations et capacités, ou encore à les diriger vers l'éducation aux adultes. »⁴¹

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

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

⁴¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Document de consultation sur le profilage racial*, 2010, pp. 28-29.

« En combinant l'article 10 de la Charte québécoise, qui interdit la discrimination fondée sur la langue, avec l'article 40, qui reconnaît le droit à l'instruction publique gratuite, les membres des minorités linguistiques, y compris la minorité anglophone, pourraient donc réclamer la mise sur pied de cours spéciaux de langue française destinés à permettre à leurs enfants de combler l'écart qui les sépare des enfants de la majorité. [...] Ajoutons que des revendications du même genre pourraient être présentées pour obtenir des cours de langue française destinés aux membres adultes des groupes minoritaires. »⁴²

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

2.2.2 Les droits des nouveaux arrivants

Actuellement, la *Loi sur l'immigration au Québec* et des règlements afférents prévoient des règles donnant aux nouveaux arrivants accès à des services d'intégration linguistique et à des services d'intégration socio-économique⁴³, mais l'accès à ces mesures n'est pas conçu comme relevant d'un droit.

Le nouvel article 40.1 inscrirait dans la Charte des droits aux nouveaux arrivants, soit le droit d'apprendre le français et le droit de bénéficier de mesures d'accueil et d'intégration à la vie québécoise. La nouvelle disposition se lirait comme suit :

⁴² Jacques-Yvan MORIN et José WOEHLING, *Demain, le Québec : choix politiques et constitutionnels d'un pays en devenir*, Sillery, Éditions du Septentrion, 1994, p. 277. Italiques dans le texte.

⁴³ *Loi sur l'immigration au Québec*, L.R.Q., c. I-0.2, section III et art. 3.3, par. h); *Règlement sur la sélection des ressortissants étrangers*, R.R.Q., c. I-0.2, r.4; *Règlement sur les services d'intégration linguistique*, R.R.Q., c. I-0.2, r.5.

« Toute personne qui s'établit au Québec a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, d'apprendre le français et de bénéficier de mesures d'accueil et d'intégration à la vie québécoise. »

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

« La Commission souscrit entièrement au principe selon lequel le gouvernement se doit d'offrir aux immigrants les services adéquats pour réaliser leur intégration linguistique afin, entre autres, de leur permettre d'être concurrentiels sur le marché du travail. Dans la mesure où une importante proportion des immigrants qui ne connaissent pas le français à leur arrivée sont des réfugiés ou ont été admis sous la catégorie "regroupement familial", on peut raisonnablement supposer que plusieurs d'entre eux ne disposent pas des ressources économiques nécessaires pour assumer les coûts de leur francisation. »⁴⁴

La Commission avait adressé en conséquence au gouvernement des recommandations visant à consolider l'action gouvernementale⁴⁵. En effet, la Commission considère que la connaissance du français est un élément fondamental de l'intégration sociale, professionnelle et économique des immigrants à la société québécoise⁴⁶. Ainsi, la francisation des immigrants contribue entre autres au succès de l'implantation des programmes d'accès à l'égalité⁴⁷.

Quant à l'intégration des nouveaux arrivants d'âge scolaire, les remarques que nous avons faites relativement à la modification à l'article 40 valent aussi à l'égard de ce nouvel article 40.1.

⁴⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le document de consultation « Vers une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination »*, (Cat. 2.120-1.28), 2006, p. 49.

⁴⁵ *Id.*, pp. 49 et 53.

⁴⁶ *Id.*, pp. 47 et 48.

⁴⁷ *Id.*, p. 47.

On observera qu'un droit semblable, quoique de portée plus limitée, a été inscrit en 1996 dans la *Charte sociale européenne*, instrument juridique qui, rappelons-le, consacre des droits sociaux et économiques. L'article 19 garantit aux travailleurs migrants et à leurs familles des droits spécifiques⁴⁸. Conformément au paragraphe 11 de l'article 19, les États parties s'engagent à « favoriser et faciliter l'enseignement de la langue nationale du pays d'accueil [...] aux travailleurs migrants et leurs familles. » Selon le rapport explicatif de la Convention révisée, l'ajout de ce droit « a été considéré important pour la protection de la santé et la sécurité au travail des travailleurs migrants et pour garantir leurs autres droits relatifs au travail, ainsi que pour faciliter leur intégration et celle de leurs familles. »⁴⁹

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

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

Dans le premier cas, il convient de souligner que la langue du pays d'accueil est automatiquement enseignée aux écoliers et lycéens tout au long du cursus scolaire mais

⁴⁸ La *Charte sociale européenne* vise, dans un esprit de réciprocité, les ressortissants des autres Parties contractantes qui résident légalement ou travaillent régulièrement sur le territoire de la Partie intéressée. Elle vise également les réfugiés, au sens de la *Convention relative au statut des réfugiés*, (1951) 189 R.T.N.U. 150, R.T. Can. 1969 n° 6, et les apatrides, au sens de la *Convention relative au statut des apatrides*, (1954) 117 R.T.N.U. 360, peu importe leur origine. (Secrétariat de la Charte sociale européenne, *Les droits des migrants dans la Charte sociale européenne*, 2008, p. 3.) Pour sa part, la modification proposée à la Charte québécoise ne semble pas viser les travailleurs étrangers temporaires. C'est du moins ce que laissent entendre les termes « qui s'établit » qui seraient utilisés dans le nouvel article 40.1. Par contre, les droits consentis ne sont pas balisés par un principe de réciprocité. Ainsi « toute personne qui s'établit au Québec » pourra en bénéficier peu importe son origine. Voir également la *Loi sur l'immigration au Québec*, préc., note 43, art. 3.2.2 à 3.2.5 et le *Règlement sur les services d'intégration linguistique*, préc., note 43, art. 4 et 5.

⁴⁹ CONSEIL DE L'EUROPE, *Charte sociale européenne (révisée)*, Rapport explicatif, Strasbourg, par. 79.

que cette mesure n'est pas suffisante au regard des obligations imposées par l'article 19§11. En effet, le Comité considère que les États doivent entreprendre des efforts afin de mettre en place une activité d'accompagnement de la scolarité pour les enfants d'immigrés qui n'ont pas fréquenté les toutes premières années de l'école primaire et qui, à ce titre, se trouvent en retard par rapport à leurs camarades autochtones.

Dans le deuxième cas, le Comité considère que la Charte révisée impose aux Parties contractantes de favoriser l'enseignement de la langue nationale au sein des entreprises et du milieu associatif ou bien dans des structures publiques telles que les universités. La gratuité de ces services est fondamentale afin de ne pas aggraver la position défavorisée des travailleurs migrants sur le marché du travail. »⁵⁰

La mise en œuvre du droit à l'apprentissage du français exige en effet que l'État assure des structures et des ressources de francisation suffisantes et adéquates. Le gouvernement québécois s'est d'ailleurs engagé en ce sens dans sa politique en matière d'immigration et d'intégration, adoptée en 1990⁵¹, et plus récemment, par la mise en place de nouvelles mesures pour renforcer l'action gouvernementale en matière de francisation des immigrants⁵². La question de l'accès aux services de francisation dans les régions demeure une préoccupation importante de la Commission. Aussi réitère-t-elle sa recommandation faite en 2006 dans son mémoire sur le document de consultation « *Vers une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination* »⁵³ :

« Enfin, la Commission aimerait souligner qu'une offre de services adéquats en matière d'intégration linguistique des immigrants suppose que ces services tiennent compte des

⁵⁰ COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX, *Charte sociale européenne, Conclusions 2002*, sec. 41, Italie, 31 mars 2002. Voir également : COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX, *Charte sociale européenne, Conclusions 2002*, sec. 84, France, 31 mars 2002; COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX, *Charte sociale européenne, Conclusions 2002*, sec. 159, Slovénie, 31 mars 2002; COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX, *Charte sociale européenne, Conclusions 2002*, sec. 198, Suède, 31 mars 2002.

⁵¹ GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Au Québec pour bâtir ensemble : Énoncé de politique en matière d'immigration et d'intégration*, QUÉBEC, MINISTÈRE DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES ET DE L'IMMIGRATION, 1990, p. 57 : « Les objectifs poursuivis en matière de francisation sont donc les suivants : [...] 6. Accroître l'accessibilité et la qualité des services d'apprentissage du français destinés aux immigrants et aux Québécois des communautés culturelles. »

⁵² MINISTÈRE DE L'IMMIGRATION ET DES COMMUNAUTÉS CULTURELLES, *Pour enrichir le Québec : Franciser plus – Intégrer mieux – Mesures pour renforcer l'action du Québec en matière de francisation des immigrants*, 2008.

⁵³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 44, pp. 49 et 50.

réalités sociodémographiques propres à chaque région. Ainsi, le faible poids des immigrants et leur dispersion géographique dans les régions ne devraient pas constituer un facteur restreignant leur accès à des services de francisation. De plus, les nouveaux immigrants en régions, n'étant bien souvent pas en mesure de s'appuyer sur une communauté et des réseaux ethnoculturels semblables à ceux que l'on trouve à Montréal, sont davantage laissés à eux-mêmes dans leur processus d'adaptation et d'intégration à leur nouvel environnement. Il importe donc que le gouvernement veille à ce que ses partenaires impliqués dans la francisation en région (commissions scolaires, cégeps, universités, ONG locales) disposent des ressources nécessaires pour faciliter, outre la francisation des immigrants, l'intégration sociale, culturelle et économique de ces derniers à la majorité francophone qui les entoure.

Dans ce contexte, la Commission recommande :

que le gouvernement : s'engage à faire de la francisation des immigrants une réelle priorité; renforce les mesures financières destinées à inciter les immigrants à suivre des cours de français; et tienne compte des réalités sociodémographiques régionales dans son offre de services de francisation. »

D'autre part, la Commission accueille favorablement l'inscription dans la Charte du droit des nouveaux arrivants de bénéficier de mesures d'accueil et d'intégration à la vie québécoise. La Commission intervient en effet régulièrement pour demander que soient levés les obstacles qui empêchent les nouveaux arrivants de s'intégrer sur le plan professionnel, économique et social à la vie québécoise, par exemple en ce qui concerne la reconnaissance des diplômes acquis à l'étranger et l'accès aux professions et métiers réglementés⁵⁴, mais aussi dans le domaine du logement⁵⁵.

⁵⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les programmes d'accès à l'égalité au Québec, Bilan et perspectives*, 1998, p. 135; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'accès à l'égalité en emploi – Rapport triennal 2004-2007 – La Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, 2005, p. 93; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire sur le document de consultation « La planification de l'immigration au Québec pour la période 2008-2010 »*, (Cat. 2.120-7.27), 2007, pp. 13 et suiv.; COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Commentaires sur le projet de loi n° 53, Loi instituant un poste de commissaire aux plaintes concernant les mécanismes de reconnaissance des compétences professionnelles*, Daniel Ducharme et M^e Karina Montminy, (Cat. 2.412.111), 2009.

⁵⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale – Mandat d'initiative – Les interventions dans le domaine du logement : une pierre angulaire de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion*, (Cat. 2.177.3), 2002.

Elle déplore toutefois qu'une limite intrinsèque soit inscrite dans la nouvelle disposition par l'usage des termes « dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi ». Cette forme de restriction des droits n'est pas nouvelle puisqu'on retrouve un libellé identique ou similaire dans plusieurs autres articles de la Charte. Mais il est dommage que le gouvernement perpétue une approche qui a pour effet de « déprécier les droits que la Charte prétend assurer, en les relativisant complètement »⁵⁶, comme le dénonçait à juste titre le professeur Jacques-Yvan Morin, et qui empêche tout examen judiciaire du respect du contenu essentiel des droits économiques et sociaux⁵⁷.

À cet égard, la Commission réitère la recommandation qu'elle a formulée dans son bilan des 25 ans de la *Charte des droits et libertés de la personne* visant à renforcer la portée juridique des droits économiques et sociaux⁵⁸.

2.2.3 *Le droit de participer au maintien et au rayonnement de la culture québécoise*

L'article 20 du projet de loi propose d'enclôser dans la Charte québécoise le droit de toute personne de participer au maintien et au rayonnement de la culture québécoise. La nouvelle disposition se lirait comme suit :

⁵⁶ Jacques-Yvan MORIN, « La constitutionnalisation progressive de la Charte des droits et libertés de la personne », (1987) 21 *R.J.T.* 25, 54.

⁵⁷ *Gosselin c. Procureur général du Québec*, [2002] 4 *R.C.S.* 429, 2002 CSC 84.

⁵⁸ « La Commission recommande que les droits économiques et sociaux reconnus aux articles 39 à 48 de la Charte soient renforcés en fonction des trois axes suivants :

- § ajout d'une disposition générale, avant l'article 39, prévoyant que la loi doit respecter le contenu essentiel des droits économiques et sociaux;
- § extension aux articles 39 à 48 de la primauté sur la législation, prévue par l'article 52 de la Charte;
- § entrée en vigueur graduelle de ladite primauté, limitée dans un premier temps aux lois postérieures, puis étendue aux lois existantes. »

COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 9, pp. 22-23.

« 42.1. Toute personne a droit de participer au maintien et au rayonnement de la culture québécoise, dont le français en constitue l'un des éléments indissociables. »

L'introduction de ce nouveau droit aurait mérité une analyse détaillée que le court délai alloué pour produire le mémoire en vue de la consultation générale ne nous aura pas permis de réaliser. Nos observations seront par conséquent surtout de l'ordre de questions.

Pour appréhender la portée du terme « culture » du point de vue juridique, on pourra prendre en compte certains éléments tirés de dispositions législatives québécoises pertinentes.

Ainsi, la *Loi sur le ministère de la Culture et des Communications* détermine les domaines et activités qui relèvent des responsabilités du ministère reliées à la culture :

« En matière de culture, le ministre exerce ses fonctions dans les domaines du patrimoine, des arts, des lettres et des industries culturelles.

Dans ces domaines, le ministre a pour fonction de soutenir principalement les activités de création, d'animation, de production, de promotion, de diffusion, de formation, de recherche et de conservation et de contribuer à leur développement. Il veille en outre à l'harmonisation des activités du gouvernement, des ministères et des organismes publics en matière de culture. »⁵⁹

La loi prévoit également l'adoption d'une politique culturelle et en définit les objectifs :

« Cette politique a notamment pour but :

- 1° de contribuer à l'affirmation de l'identité culturelle québécoise;
- 2° de susciter le développement de la création artistique;
- 3° de favoriser l'accès et la participation des citoyens à la vie culturelle. »⁶⁰

⁵⁹ L.R.Q., c. M-17.1, art. 10.

⁶⁰ *Id.*, art. 11, al. 1.

D'autres éléments de définition se retrouvent dans la *Loi sur la programmation éducative* qui réfère quant à elle au concept de patrimoine culturel :

« Une programmation éducative doit :

[...]

b) promouvoir l'accès des citoyens à leur patrimoine culturel, notamment en reflétant la vie des différentes régions et des différentes communautés ethniques, en favorisant les échanges interrégionaux et interculturels, en encourageant la création et la diffusion de productions sonores, visuelles ou audio-visuelles québécoises, ou en privilégiant, d'une façon générale, la culture québécoise; [...]. »⁶¹

il sera également utile de référer à d'autres sources normatives, telles que les politiques ministérielles et les instruments internationaux, notamment les instruments de l'UNESCO relatifs à l'exercice des droits culturels⁶².

La nouvelle disposition proposée s'inspire de l'article 27 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* et de l'article 15 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* :

« Article 27 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*

1. Toute personne a le droit de prendre part librement à la vie culturelle de la communauté, de jouir des arts et de participer au progrès scientifique et aux bienfaits qui en résultent.
2. Chacun a droit à la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur.

Article 15 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*

1. Les États parties au présent Pacte reconnaissent à chacun le droit :

- a) De participer à la vie culturelle;
- b) De bénéficier du progrès scientifique et de ses applications;

⁶¹ L.R.Q., c. P-30.1, art. 3.

⁶² Voir entre autres : *Déclaration universelle sur la diversité culturelle*, 2001; *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, 2005; *Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel*, 2005.

- c) De bénéficier de la protection des intérêts moraux et matériels découlant de toute production scientifique, littéraire ou artistique dont il est l'auteur.
2. Les mesures que les États parties au présent Pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre celles qui sont nécessaires pour assurer le maintien, le développement et la diffusion de la science et de la culture.
3. Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter la liberté indispensable à la recherche scientifique et aux activités créatrices.
4. Les États parties au présent Pacte reconnaissent les bienfaits qui doivent résulter de l'encouragement et du développement de la coopération et des contacts internationaux dans le domaine de la science et de la culture. »

Dans sa récente observation générale portant sur le droit de chacun de participer à la vie culturelle, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a défini la notion de culture en ces termes :

« Le Comité considère que, aux fins de la mise en œuvre du paragraphe 1 a) de l'article 15, la culture comprend notamment le mode de vie, la langue, la littérature orale et écrite, la musique et la chanson, la communication non verbale, la religion ou les croyances, les rites et cérémonies, les sports et les jeux, les méthodes de production ou la technologie, l'environnement naturel et humain, l'alimentation, l'habillement et l'habitation, ainsi que les arts, les coutumes et les traditions, par lesquels des individus, des groupes d'individus et des communautés expriment leur humanité et le sens qu'ils donnent à leur existence, et construisent leur vision du monde représentant leurs rapports avec les forces extérieures qui influent sur leur vie. La culture façonne et reflète les valeurs de bien-être ainsi que la vie économique, sociale et politique d'individus, de groupes d'individus et de communautés. »⁶³

En ce qui concerne le droit de participer, si on peut penser que la nouvelle disposition correspond au droit de participer à la vie culturelle au sens du Pacte, on peut néanmoins craindre que les termes « maintien et rayonnement de la culture québécoise » puissent avoir pour effet de restreindre la portée du droit reconnu par le Pacte en niant le droit de contribuer au développement et à l'enrichissement de la vie culturelle, notamment aux membres de

⁶³ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, préc., note 31, par. 13.

groupes minoritaires. Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a défini entre autres termes constitutifs de l'article 15 du Pacte le terme « participer »⁶⁴ :

« 14. Les termes "participer" et "prendre part" ont la même signification et sont utilisés de manière indifférenciée dans les instruments internationaux et régionaux.

15. Il existe au moins trois composantes principales interdépendantes du droit de participer ou de prendre part à la vie culturelle : a) la participation, b) l'accès et c) la contribution à la vie culturelle.

a) La participation recouvre en particulier le droit de chacun – seul, en association avec d'autres ou au sein d'une communauté – d'agir librement, de choisir sa propre identité, de s'identifier ou non à une ou plusieurs communautés données ou de modifier ce choix, de prendre part à la vie politique, d'exercer ses propres pratiques culturelles et de s'exprimer dans la langue de son choix. Chacun a aussi le droit de rechercher et de développer des connaissances et des expressions culturelles et de les partager avec d'autres, ainsi que d'agir de manière créative et de prendre part à des activités créatrices;

b) L'accès recouvre en particulier le droit de chacun — seul, en association avec d'autres ou au sein d'une communauté — de connaître et de comprendre sa propre culture et celle des autres par l'éducation et l'information, et de recevoir un enseignement et une formation de qualité qui tiennent dûment compte de l'identité culturelle. Chacun a aussi le droit d'accéder à des formes d'expression et de diffusion grâce à n'importe quel moyen technique d'information ou de communication, de suivre un mode de vie impliquant l'utilisation de biens et de ressources culturels tels que la terre, l'eau, la biodiversité, la langue ou des institutions particulières, et de bénéficier du patrimoine culturel et de la création d'autres individus et communautés;

c) La contribution à la vie culturelle recouvre le droit de chacun de participer à la création des expressions spirituelles, matérielles, intellectuelles et émotionnelles de la communauté. Elle est étayée par le droit de prendre part au développement de la communauté à laquelle une personne appartient, ainsi qu'à la définition, à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques et de décisions qui influent sur l'exercice des droits culturels d'une personne⁽¹⁴⁾. »

⁶⁴ *Id.*

⁽¹⁴⁾ (Note dans le texte de la citation)
Déclaration universelle de l'UNESCO sur la diversité culturelle, art. 5. Voir aussi la Déclaration de Fribourg sur les droits culturels, art. 7.

En admettant que les termes retenus dans le libellé du nouvel article correspondent au terme « participer » du Pacte, il est intéressant de connaître la portée des obligations qui découlent de ce droit⁶⁵, selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels :

« Pour qu'il soit garanti, l'État partie doit à la fois s'abstenir (ne pas s'ingérer dans les pratiques culturelles et l'accès aux biens et services culturels) et agir de manière positive (assurer les conditions nécessaires à la participation à la vie culturelle, faciliter et promouvoir celle-ci et assurer l'accès aux biens culturels ainsi que leur préservation). »⁶⁶

Le Comité a donné des précisions sur les mesures positives qui doivent être adoptées par l'État :

« [Mettre en place] des infrastructures institutionnelles [...] pour promouvoir une large participation et l'accès aux biens, institutions et activités culturels, notamment [d]es mesures visant à :

- a) Faire en sorte que les concerts, le théâtre, le cinéma, les manifestations sportives et les autres activités culturelles soient abordables pour tous les segments de la population;
- b) Renforcer l'accès au patrimoine culturel de l'humanité, notamment grâce aux nouvelles technologies de l'information comme l'Internet;
- c) Encourager la participation des enfants, notamment les enfants de familles pauvres et les enfants migrants ou réfugiés, à la vie culturelle;
- d) Supprimer les obstacles physiques et sociaux et les obstacles de communication qui empêchent les personnes âgées et les personnes handicapées de participer pleinement à la vie culturelle⁽⁵⁰⁾.

68. [Prendre des mesures] pour protéger la diversité culturelle, faire connaître le patrimoine culturel des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques et des communautés autochtones et créer des conditions favorables à la protection, au

⁶⁵ Pour une analyse plus détaillée, voir : Pierre BOSSET, « Être nulle part et partout à la fois : réflexion sur la place des droits culturels dans la Charte des droits et libertés de la personne », dans *La Charte des droits et libertés de la personne : origine, enjeux et défis* (Alain-Robert Nadeau, dir.), numéro spécial de la Revue du Barreau, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2007, pp. 81-107, et les textes cités par l'auteur.

⁶⁶ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, préc., note 31, par. 6.

⁽⁵⁰⁾ (Note dans le texte de la citation)
Observation générale n° 5, par. 36 à 38; Observation générale n° 6, par. 39 à 41.

développement, à l'expression et à la diffusion de leur identité, de leur histoire, de leur culture, de leur langue, de leurs traditions et de leurs coutumes. »⁶⁷

Pour en revenir au nouveau droit proposé, la Commission s'interroge cependant également sur l'objectif et la portée des termes qui qualifient la culture québécoise, soit « dont la langue française est l'un des éléments indissociables ». Le communiqué de presse ministériel annonçant la présentation du projet de loi mentionnait pour sa part que la langue française est l'un des « éléments constitutifs » de la culture québécoise⁶⁸. Si une telle formulation peut se comprendre du point de vue politique, elle suscite toutefois des questions sur son interprétation juridique et sur les incidences qu'elle pourrait avoir sur la mise en œuvre du droit, en particulier pour les personnes qui font partie de groupes minoritaires.

En raison des préoccupations que soulève le libellé du nouveau droit proposé, la Commission recommande que la disposition soit amendée afin d'être pleinement conforme à l'article 15 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*.

Par ailleurs, la Commission rappelle qu'elle a recommandé en 2003⁶⁹ que l'article 43 de la Charte québécoise soit modifié afin qu'il soit pleinement conforme à l'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*⁷⁰ et à l'article 30 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*⁷¹. Dans son observation générale portant sur l'article 27 du Pacte, le Comité des

⁶⁷ COMITÉ DES DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS, *Directives concernant les rapports spécifiques que les États parties doivent soumettre conformément aux articles 16 et 17 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Doc. N.U. E/C.12/2008/2, 24 mars 2009. Consulter également l'Observation générale n° 21, préc., note 31, par. 44-59.

⁶⁸ Cabinet de la ministre de la Culture, des Communications et de la Condition féminine, préc., note 4.

⁶⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 9, p. 39.

⁷⁰ « 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. »

⁷¹ « 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 (... suite)

droits de l'homme a expliqué que « [l]a protection de ces droits vise à assurer la survie et le développement permanent de l'identité culturelle, religieuse et sociale des minorités concernées, contribuant ainsi à enrichir l'édifice social dans son ensemble. »⁷² La Commission recommande par conséquent que le projet de loi soit amendé et que l'article 43 de la Charte protège, outre les minorités ethniques, les minorités religieuses et les minorités linguistiques et leur donne le droit de pratiquer leur propre religion et d'employer leur propre langue, en commun avec les autres membres de leur groupe. L'article modifié se lirait 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. »

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

2.3 Le français comme principe d'interprétation de la Charte

Enfin, l'article 21 introduirait une disposition visant à ce que les interprètes des droits et libertés consacrés dans la Charte prennent en compte le fait que le français est la langue officielle du Québec et qu'il est important d'en assurer la pérennité.

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. »

⁷² COMITÉ DES DROITS DE L'HOMME, préc., note 15, par. 9.

La nouvelle disposition interprétative se lirait comme suit :

« 50.2. Les droits et libertés énoncés dans la présente Charte sont interprétés en tenant compte du fait que le français est la langue officielle du Québec et de l'importance d'en assurer la pérennité. »

La Commission estime qu'il est inopportun d'inscrire dans une clause interprétative de la Charte une règle qui ne se fonde pas sur l'affirmation d'un principe de droit de la personne, à la différence de la disposition interprétative introduite en 2008 qui concerne l'égalité entre les hommes et les femmes⁷³. Une clause interprétative d'une charte des droits ne doit pas avoir pour fonction d'affirmer le statut officiel d'une langue, pas plus que le préambule d'une charte des droits. L'inscription du statut officiel de la langue dans la Charte nous semble d'autant moins justifiée que la Charte québécoise ne contient pas de disposition visant à protéger les minorités linguistiques.

En outre, la Commission considère que cet ajout à la Charte ne semble rien apporter d'utile sur le plan juridique.

Ainsi qu'elle l'a précisé lors de l'introduction de la clause interprétative visant le droit à l'égalité entre les hommes et les femmes, la disposition interprétative a pour fonction de donner « à l'interprète de la loi des balises, des indications, lorsqu'il doit déterminer l'effet d'une disposition dans une situation donnée »⁷⁴.

⁷³ *Charte des droits et libertés de la personne*, art. 50.1, introduit en vertu de la *Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, L.Q. 2008, c. 15, art. 2 : « Les droits et libertés énoncés dans la présente Charte sont garantis également aux femmes et aux hommes. »

⁷⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 37, p. 6.

La *Charte de la langue française* établit à son article premier que le français est la langue officielle du Québec. D'autre part, les considérants du préambule de cette Charte sont suffisamment précis quant à l'objectif d'assurer la pérennité du français :

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

L'Assemblée nationale reconnaît la volonté des Québécois d'assurer la qualité et le rayonnement de la langue française. Elle est donc résolue à faire du français la langue de l'État et de la Loi aussi bien que la langue normale et habituelle du travail, de l'enseignement, des communications, du commerce et des affaires. »⁷⁵

Dans les situations ayant trait à l'utilisation de la langue, l'interprétation des droits et libertés de la personne s'appuie généralement sur les objectifs de la *Charte de la langue française* ou sur les principes qu'elle énonce.

Par exemple, dans l'arrêt *Gosselin*, la Cour d'appel a rejeté une demande visant à faire déclarer que les articles 72 et 73 de la *Charte de la langue française*, qui portent sur l'enseignement, étaient discriminatoires au sens des articles 10 et 12 de la *Charte des droits et libertés de la personne*. Elle a invoqué comme justification que les dispositions en cause de la *Charte de la langue française* « ont bel et bien un objectif de protection. Par ces articles, le Québec souhaite préserver la langue française. »⁷⁶

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

⁷⁵ *Charte de la langue française*, Préambule, 1^{er} et 2^e considérants.

⁷⁶ *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, 2002 CanLII 11763, [2002] R.J.Q. 1298, par. 52.

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

[...]

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

[...]

Les Canadiens de langue française sont majoritaires au Québec, mais largement minoritaires ailleurs au Canada et en Amérique. Une disposition telle que l'art. 58 a pour but d'empêcher que le visage linguistique du Québec continue de se modifier au point de ne plus refléter cette réalité. C'est un objectif légitime et qui dans les circonstances actuelles, n'enfreint ni la Constitution ni la règle de droit. »⁷⁷

La Cour suprême a aussi pris en compte ces principes, comme elle le rappelle dans l'arrêt *Nguyen* :

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

⁷⁷ *Entreprises W.F.H. Ltée c. Québec (Procureure Générale du)*, 2001 CanLII 17598, [2001] R.J.Q. 2557, autorisation d'appel refusée, par. 92, 102 et 116. Voir également : *Chiasson c. Québec (Procureure générale)*, REJB 2000-18911 (C.S.).

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

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

[39] Plus de vingt ans après cette décision, cette préoccupation demeure présente au Québec, comme en témoigne le Rapport sur l'évolution de la situation linguistique au Québec, 2002-2007 (2008) de l'Office québécois de la langue française. Ce rapport exprime toujours une forte inquiétude quant à la situation de la langue française dans le contexte canadien et nord-américain :

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

[40] L'objectif législatif étant reconnu comme valide, il faut alors déterminer si les dispositions introduites par la Loi 104 apportent une réponse proportionnée aux problèmes identifiés plus haut. »⁷⁸

Notre propre Commission s'est également fondée sur le statut officiel du français, tel que proclamé par la *Charte de la langue française*⁷⁹, ainsi que sur la légitimité de protéger la survie de

⁷⁸ Préc., note 5, par. 38 à 40.

⁷⁹ Voir entre autres le deuxième considérant du Préambule et l'article premier de la *Charte de la langue française*.

la langue française, lorsqu'elle a répondu à des demandes mettant en cause la *Charte de la langue française* ou plus largement l'utilisation de la langue ou lorsqu'elle a analysé des dispositions législatives dans le cadre de son mandat statutaire⁸⁰. Par exemple, dans un avis traitant de l'affichage des raisons sociales, elle a conclu que des restrictions à la liberté d'expression peuvent être justifiées par des mesures « visant à assurer et à maintenir le visage français du Québec »⁸¹. Dans un autre avis où elle s'est prononcée sur une entente régissant l'emploi des langues chinoise et française dans les commerces situés dans le Quartier chinois de Montréal, la Commission a pris en compte la protection du français dans son analyse des droits protégés par la Charte⁸².

Ainsi, l'ajout ne nous apparaît pas nécessaire étant donné que les dispositions de la *Charte de la langue française* sont amplement suffisantes.

De plus, la *Loi d'interprétation* prévoit qu'en cas de doute, les lois doivent s'interpréter « de manière à ne pas restreindre le statut du français »⁸³. Cette règle fait dire aux auteurs du traité québécois sur l'interprétation des lois que « [c]omme le statut du français est en grande partie fixé par la *Charte de la langue française*, cette loi est ainsi appelée à servir de guide pour l'interprétation de toutes les autres lois. »⁸⁴ Leur conclusion vaudrait également pour l'interprétation de la *Charte des droits et libertés de la personne*.

⁸⁰ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, préc., note 28, p. 45 : « [L]a Loi 101 comporte un objectif légitime, celui de préserver la survie de la langue française au Québec ». Voir également : pp. 38 et 42-43.

⁸¹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *L'affichage des raisons sociales et des marques de commerce*, M^e Pierre Bosset, (Cat. 2.113-3.11), 1999, p. 12.

⁸² COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, préc., note 18, pp. 8-9.

⁸³ *Loi d'interprétation*, préc., note 34, art. 40, al. 2.

CONCLUSION

Le projet de loi n° 103 propose entre autres modifications législatives des modifications importantes à la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec. Celles-ci visent à ajouter un nouveau considérant dans le préambule de la Charte, à reconnaître de nouveaux droits et insérer une nouvelle disposition interprétative.

Étant donné que plusieurs des modifications proposées concernent la langue, et notamment le statut de la langue française comme langue officielle du Québec, la Commission a jugé utile de situer la place de la langue dans l'édifice des instruments protégeant les droits de la personne. Elle conclut que si plusieurs garanties juridiques visent la langue, la langue officielle d'un État ne fait pas l'objet d'une telle protection en droit de la personne. Elle n'apparaît pas non plus comme une valeur inhérente à la personne humaine qui sous-tendrait des droits et libertés de la personne. La Commission considère par conséquent que l'affirmation du statut officiel de la langue française n'aurait sa place ni dans le préambule de la Charte, ni dans une disposition visant à guider l'interprétation des droits et libertés protégés par la Charte. Il existe d'autres voies permettant de renforcer le statut de la langue française au Québec, par exemple en introduisant dans le préambule de la *Charte de la langue française* la disposition proposée à l'article 17 du projet de loi.

Le projet de loi n° 103 propose d'insérer trois nouveaux droits dans le chapitre de la Charte qui consacre des droits économiques et sociaux : le droit de recevoir l'instruction publique gratuite en français, le droit pour toute personne qui s'établit au Québec d'apprendre le français et de bénéficier de mesures d'accueil et d'intégration à la vie québécoise et le droit de toute personne de participer au maintien et au rayonnement de la culture québécoise.

⁸⁴ Pierre-André CÔTÉ avec la collaboration de Stéphane BEAULAC et Mathieu DEVINAT, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Montréal, Éditions Thémis, 2009, p. 440.

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

La Commission accueille favorablement l'inscription dans la Charte du droit des nouveaux arrivants d'apprendre le français et de bénéficier de mesures d'accueil et d'intégration à la vie québécoise. Elle déplore toutefois qu'une limite intrinsèque soit inscrite dans la nouvelle disposition par l'usage des termes « dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi ». Elle engage plutôt le gouvernement à prendre en considération la recommandation qu'elle a formulée dans son bilan des 25 ans de la *Charte des droits et libertés de la personne* visant à renforcer la portée juridique de l'ensemble des droits économiques et sociaux.

La Commission accueille avec intérêt la proposition d'inscrire un droit relevant du droit de participer à la vie culturelle. Elle remet toutefois en question certains des termes retenus dans le libellé de la disposition proposée, car ils pourraient avoir pour effet de restreindre la portée de ce droit. Elle recommande que la disposition soit amendée afin d'être pleinement conforme à l'article 15 du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*.

La Commission recommande également que le projet de loi soit amendé afin de modifier l'article 43 de la Charte pour qu'il protège, outre les minorités ethniques, les minorités religieuses et les minorités linguistiques et leur donne le droit de pratiquer leur propre religion et d'employer leur propre langue, en commun avec les autres membres de leur groupe, conformément à l'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et à l'article 30 de la *Convention relative aux droits de l'enfant*.

Finalement, étant donné que le nouveau droit que l'on propose d'introduire à l'article 42.1 et le droit des minorités à leur vie culturelle garanti par l'article 43 sont des droits de nature

culturelle, la Commission recommande que le projet de loi soit amendé et que le chapitre IV de la Partie I de la Charte québécoise soit intitulé « Droits économiques, sociaux et culturels ».

Pour conclure, la Commission réitère l'observation qu'elle a formulée au début de son mémoire. Les modifications au contenu normatif de la Charte québécoise devraient toujours faire l'objet d'une discussion publique large. De plus, le processus d'élaboration de telles modifications devrait reconnaître à la Commission son rôle de gardienne de la *Charte des droits et libertés de la personne*.