

Colloque : État, mouvements sociaux et racisme (19 mars 2003)

Les enjeux du XXI^e siècle relevant de la mise en œuvre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale au Canada et au Québec. (Quelques réflexions sur les Observations finales publiées par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, suite à l'examen de treizième et quatorzième rapports présentés par le Canada)

Par Dulce Maria Cruz Herrera*

Le Canada, comme l'ensemble des États occidentaux, est aux prises avec l'étendue du phénomène du racisme, chaque fois plus mondialisé et constamment renouvelé par des pratiques discriminatoires sournoises et systémiques, échappant à tout contrôle ainsi qu'aux règles nationales et universelles de protection juridique des personnes contre la discrimination raciale. Le danger de la propagation des fléaux du racisme, aux dimensions multiples, mérite une étude aussi profonde que ses origines historiques, politiques, économiques et culturels. Une telle démarche s'avère nécessaire pour mieux comprendre et donc combattre les tendances émergentes de discrimination raciale à l'échelle planétaire, ses frontières disparaissant à son passage : voilà la mondialisation du racisme ! Au mois d'août 2002, le *Comité de l'ONU pour la discrimination raciale* a procédé à l'examen des treizième et quatorzième rapports périodiques du Canada portant sur la mise en œuvre de la « *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* ». Par contre, le Comité a eu de la difficulté, au moment de procéder à une évaluation intégrale des résultats concrets obtenus en matière de lutte contre toutes les formes de discrimination raciale, le rapport ne faisant pas apparaître de manière suffisamment explicite la réalité des résultats obtenus en matière de lutte contre la discrimination raciale ». Cette étude vise à mettre en évidence la complexité de sa dimension juridique et internationale, sans prétendre l'exhaustivité de son objet. Ainsi nous avons émis quelques réflexions sur cette problématique plaçant en perspective les *Observations finales* du *Comité de l'ONU* avec les politiques et lois canadiennes et québécoises destinées à la protection juridique des autochtones et des minorités ethniques contre la discrimination raciale.

* L'auteure est chercheure associée au CRIEC, doctorante en droit international, à l'Université Laval (Québec) et titulaire d'une Maîtrise en droit international de l'Université du Québec à Montréal.

Introduction

La présente étude part du constat que les efforts du gouvernement canadien en vue de protéger les droits des peuples autochtones et des communautés culturelles au Canada contre la discrimination raciale se sont concentrés jusqu'à aujourd'hui sur deux approches complémentaires associées à la protection des droits humains.

La première approche est notamment l'interdiction de la discrimination fondée sur la couleur de la peau ou de l'origine ethnique. Privilégions ici l'emploi du terme couleur de la peau plutôt que celui de race, car nous n'endossons pas le concept de race. Ce construit sociologique fait appel aux théories faisant état de la supériorité ou de l'infériorité intrinsèque de groupes raciaux ou ethniques qui donnerait aux uns le droit de dominer ou d'éliminer les autres, inférieurs présumés, ou fondant des jugements des valeurs sur une différence raciale. Non seulement ces théories sont contraires aux principes moraux et éthiques de l'humanité mais, de plus, elles n'ont aucun fondement scientifique.

La deuxième approche est axée sur la reconnaissance et la protection des droits fondamentaux des minorités¹ représentées par les populations Autochtones et les communautés ethnoculturelles² en vue d'assurer la pleine jouissance des droits des personnes appartenant à ces groupes considérés numériquement minoritaires au sein de la population. Le respect de leurs droits et celui du principe de non-discrimination devaient assurer aux minorités une protection suffisante.

- La notion de minorité en droit international

Notons que la définition de minorité n'a toujours pas fait l'unanimité en droit international. Plusieurs auteurs se sont demandés si une telle définition était absolument indispensable. Toujours est-il qu'aux fins de la reconnaissance de la nécessité d'une protection juridique, fixer un concept de minorité ne s'est pas avéré nécessaire. Il faut dire que l'article 27 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* ne donne aucune définition de minorité. Cette absence de définition n'a pas empêché néanmoins l'organe institué par le Pacte de trancher des litiges dans lesquels étaient impliqués des minorités. Toutefois, la Cour permanente de justice internationale a donné une définition de la notion de minorité dans son avis consultatif du 31 juillet 1930 : « *Collectivité de personnes vivant dans un pays ou une localité donnés, ayant une race, une religion, une langue et de ces traditions dans un sentiment de solidarité, à l'effet de conserver leurs traditions, de maintenir leur culte, d'assurer l'instruction et l'éducation de leurs enfants conformément au génie de leur race et de s'assister mutuellement* ». Le rapporteur spécial Jules Deschenes s'est penché sur cette question, dans son document intitulé *Proposition concernant une définition du terme minorité*, publié en 1985³. Les minorités se divisent

généralement en trois catégories : les minorités ethniques, se distinguant par leur couleur de la peau, leur culture et leurs origines ; les minorités religieuses, ayant en commun une confession propre, et les minorités linguistiques, qui se différencient par leur langue.

C'est justement parce que garantir l'intégrité des droits des minorités ethniques et religieuses s'avérait particulièrement difficile devant la montée grandissante des fléaux racistes que les États ont décidé d'adopter, par le biais de l'Assemblée générale, une « *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques* »⁴. Les États voulaient absolument assurer une mise en œuvre encore plus efficace des instruments internationaux relatifs aux droits de la personne pour ce qui était des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques.

Puisque notre travail est dédié aux spécificités de la mise en œuvre au Canada de la « *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* », nous nous limiterons à aborder les problèmes posés par l'application et par la mise en œuvre de cet instrument à l'égard des Autochtones, des minorités ethnoculturelles, et plus précisément des minorités racisées.

-La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965.

La reconnaissance de la nécessité de la protection des minorités explique, entre autres, le fait que le Canada ait ratifié depuis le 14 octobre 1970, la « *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* »⁵. Liant juridiquement les États, cette Convention représente en quelque sorte la suite de la « *Déclaration internationale des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* », du 20 novembre 1963. Elle fait aussi partie du système des normes internationales de protection des droits de la personne, considérée comme le point culminant d'un long travail de codification des normes encadrant la protection juridique des personnes contre la discrimination raciale.

La *Convention* a institué un *Comité pour l'élimination de la discrimination raciale*⁶ pour surveiller l'application et mise en œuvre du traité. Il s'agit en plus du premier instrument à avoir prévu un mécanisme d'application assuré par le *Comité*. À la fin de l'examen de chaque rapport étatique, le *Comité* élabore des observations finales qui sont transmises à la délégation gouvernementale ainsi que publiées, après la session. Dans ses Observations finales, le *Comité* émet une évaluation formelle du rapport émis par l'État ayant pour finalité de faire bénéficier tous les États parties de leur expérience, d'attirer leur attention sur des insuffisances que font apparaître un grand nombre des rapports, et de stimuler les activités de ces États et des organisations internationales qui ont pour objet de promouvoir et de protéger les droits de l'Homme⁷.

La création des nombreux organes indépendants (comme le Comité) chargés du contrôle de l'application des normes internationales obéit à une nécessité de protéger de droits de plus en plus nombreux et spécifiques pour des secteurs de plus en plus larges de la population. La complexité de l'engrenage des *Nations Unies* rend le travail et les procédures des organes parfois quelque peu contradictoire⁸. Toutefois, l'examen des rapports périodiques des États par des experts indépendants a eu des effets positifs sur la protection concrète des droits des personnes par les gouvernements.

En adhérant à la *Convention*, le Canada s'est engagé à présenter des rapports périodiques sur les mesures qu'il adopte, donnant effet aux droits reconnus dans la *Convention*, et sur les progrès réalisés dans la jouissance de ces droits. D'ailleurs, les rapports doivent indiquer, le cas échéant, les facteurs et les difficultés qui affectent la mise en œuvre de la *Convention*. L'année dernière, le *Comité* a examiné et émis ses conclusions sur les treizième et quatorzième rapports du Canada⁹ aux termes de la « *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* ». Ce rapport couvrant la période allant de juin 1993 à mai 1997 contient des renseignements sur les mesures adoptées par le Gouvernement du Canada, les gouvernements provinciaux et les gouvernements territoriaux au cours de la période mentionnée. Le rapport se réfère également aux commentaires qu'ont formulés les membres du *Comité sur la discrimination raciale* lorsqu'ils ont examiné les rapports précédents.

Même si le Canada se distingue des autres pays industrialisés en matière de protection des droits de la personne, le rapporteur a tout de même souligné « *la difficulté pour le Comité de procéder à une évaluation des résultats concrets obtenus en matière de lutte contre toutes les formes de discrimination raciale, le rapport ne faisant pas apparaître de manière suffisamment explicite la réalité des résultats obtenus en matière de lutte contre la discrimination raciale* »¹⁰.

Ainsi, une fois examinés les rapports présentés par le Canada et les conclusions du Comité de l'ONU sur la discrimination raciale, nous nous attarderons à mettre en perspective la persistance des pratiques discriminatoires à différents niveaux de la société canadienne avec les entraves matérielles et normatives à la correcte mise en œuvre de la *Convention internationale sur la discrimination raciale* au Canada et au Québec.

Donc, dans la première partie de la présente étude, nous procéderons à la mise en perspective des recommandations finales du *Comité de l'ONU* avec, d'une part, l'efficacité des mesures sociales et administratives mises en place au Canada et, d'autre part, avec la protection juridique dont disposent les autochtones et les personnes issues des communautés culturelles. Une telle démarche requiert de porter un regard critique sur les diverses lois et institutions canadiennes et québécoises destinées à assurer la protection des Québécoises et des Québécois contre le racisme et la discrimination raciale.

Dans la seconde partie de notre étude, il sera question de cerner les enjeux du XXI^e siècle relevant de l'application et de la mise en œuvre de la « *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* ». Ainsi, nous mentionnerons quelques défis que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux devront relever pour combattre les tendances contemporaines de racisme et de la discrimination raciale, menaçant les bases du régime de respect et de protection des droits humains pour lequel le Canada se veut précurseur, étape que nous définissons comme étant un échelon démocratique nécessaire et déterminant de la pleine participation et inclusion des communautés culturelles aux différentes étapes de la vie sociale, économique de même qu'au processus décisionnel politique canadien et québécois.

I. Le corpus normatif international de protection contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance

Étant le racisme un phénomène de nature complexe, de nombreux auteurs l'ont abordé sous l'angle de diverses courantes idéologiques. Le caractère multidimensionnel du racisme exige qu'il soit actualisé continûment. De plus, sa réapparition assidue masquée sous des formes et manifestations inattendues le rend banal et inexistant, quoique courant. Par conséquent, la lutte gouvernementale pour l'éradication du racisme deviendrait fictive, si son cadre normatif ne s'adapte continuellement sur la base de l'efficacité des mesures novatrices, soit politiques, éducatives, législatives, voire punitives ciblant ces attitudes offensantes à la dignité humaine.

La philosophie, la morale et la religion ont reconnu l'égalité de tous les êtres humains et de tous les peuples. Le droit international l'a fait aussi. Le droit constitue l'un des principaux moyens permettant d'assurer l'égalité, en dignité et en droits, des individus et de réprimer toute propagande, toute organisation et toute pratique qui s'inspirent d'idées ou de théories fondée sur la prétendue supériorité de groupes raciaux ou ethniques ou qui prétendent justifier ou encourager toute forme de haine et de discrimination raciales¹¹.

En juin 1945, aux lendemains de la Seconde guerre mondiale, l'*Organisation des Nations Unies* a été créée. Ensuite, le 16 novembre 1958 les États ont décidé de créer l'*Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)* pour contribuer, entre autres, à l'élimination des différentes manifestations de racisme et de xénophobie qui provoquèrent les horreurs de la deuxième guerre. C'est ainsi que le préambule de l'*Acte constitutif de l'UNESCO* se lit comme il suit : « *la grande et terrible guerre qui vient de finir a été rendue possible par le reniement de l'idéal démocratique de dignité, d'égalité et de respect de la personne humaine et par la volonté de lui substituer, en exploitant l'ignorance et le préjugé, le dogme de l'inégalité des races et des hommes* »¹² [notre souligné].

L'UNESCO, l'OIT, l'Assemblée générale de l'ONU et la Commission des droits de l'Homme¹³ ont entrepris un travail normatif et de conceptualisation visant la condamnation du racisme, inspirés par des études scientifiques. En dépit des progrès accomplis dans ce domaine, l'Humanité a tout de même connu, dans les années suivantes, l'émergence d'un régime d'apartheid en Afrique du sud, qui prit fin en 1993. Les premières années d'existence de l'ONU ont été marquées par l'adoption des nombreux instruments juridiques internationaux, liant les États de manière contraignante. Citons ainsi la « *Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* », adoptée le 9 décembre 1948¹⁴; la « *Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid* », adoptée le 30 novembre 1973 par l'Assemblée générale de l'ONU¹⁵; le « *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* » de 1976¹⁶.

En outre, parmi les instruments internationaux sans portée juridique, rappelons la « *Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement* » (adoptée en 1960 et entrée en vigueur en 1962) qui s'attaquait à toute forme de discrimination (incluant la discrimination raciale) ayant pour objet de détruire ou d'altérer l'égalité de traitement en matière d'enseignement¹⁷. En adhérant à cette Convention les États reconnaissent en l'éducation un moyen nécessaire pour favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux ou religieux, ainsi que le développement des Nations Unies pour le maintien de la paix. En vertu de cette convention, les États se sont engagés d'abord à abroger toutes dispositions législatives et administratives et à faire cesser toutes pratiques administratives qui comporteraient une discrimination dans le domaine de l'enseignement, et à prendre les mesures nécessaires, au besoin par la voie législative, pour qu'il ne soit fait aucune discrimination concernant l'admission des élèves dans les établissements d'enseignement¹⁸. Faisant suite à la Convention, l'UNESCO adopta le « *Protocole instituant une Commission de conciliation et de bons offices chargée de rechercher la solution des différends qui naîtraient entre États parties à la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement* »¹⁹, le 10 décembre 1962. Citons d'autre part la « *Déclaration internationale des Nations Unies sur l'élimination toutes les formes de discrimination raciale* », adoptée le 20 novembre 1963 par l'Assemblée générale de l'ONU²⁰; la « *Déclaration sur la race et les préjugés raciaux* », adoptée par la Conférence de l'UNESCO le 27 novembre 1978²¹; la « *Déclaration sur les principes fondamentaux concernant la contribution des organes d'information au renforcement de la paix et de la compréhension internationale, à la promotion des droits de l'homme et à la lutte contre le racisme, l'apartheid et l'incitation à la guerre* », du 28 novembre 1978²²; la « *Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction* » du 25 novembre 1981²³; la « *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques* »,

adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU le 18 décembre 1992²⁴; la « *Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille* » (MWC)²⁵, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/158 du 18 décembre 1990. Cette « *Convention* » interdit toute discrimination de quelque sorte que ce soit, sexe, race, couleur, langue, religion ou conviction, opinions politiques ou autres, origine nationale, ethnique ou sociale, nationalité, âge position économique, état civil, statut à la naissance ou autre²⁶.

L'*Organisation internationale du travail (OIT)* a, quant à elle, aussi fait un travail remarquable de codification et d'élaboration des normes interétatiques de protection des personnes contre la discrimination, qui doit être comprise comme « *toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, qui a pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité de chances ou de traitement en matière d'emploi ou de profession* »²⁷. Déjà en 1919, la « *Déclaration de Philadelphie* »²⁸ affirmait que « *tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales* ».

Le travail normatif de l'ONU a été notamment enrichi et soutenu par le remarquable travail de recherche et les nombreuses études présentées par des experts en droit international des droits de la personne. Parmi les plus récentes, citons par exemple le « *Rapport du Séminaire d'évaluation de l'application de la Convention internationale sur la discrimination, eu égard en particulier aux article 4 et 6 de cet instrument* »²⁹. Mentionnons également le « *Rapport du séminaire d'experts sur le rôle de l'Internet au regard des dispositions de la Convention internationale sur le racisme* »³⁰ et celui qui a suivi, le rapport du séminaire « *Le racisme sur Internet : questions juridiques et techniques* », fournissant un cadre d'analyse juridique sur la nécessaire révision des procédures de recours ouvertes aux victimes d'actes de racisme et de discrimination raciale³¹.

1. Les bases conceptuelles du racisme en droit international

Partant du constat assez généralisé que les définitions de certains phénomènes sont toujours dangereuses dans tout système de droit, figeant leurs formulations dans le temps et dans l'espace sans visionner leur évolution circonstancielle, il n'existe pas en droit international un concept rigide du racisme, ni de la discrimination raciale. Cela obéit peut-être au caractère évolutif du droit international en tant que science contemporaine. Depuis que le phénomène a été identifié, le racisme n'a pas cessé de s'adapter à tout contexte et à toute époque, réussissant parfois à se confondre avec des pratiques plus ou

moins légitimes. Toutefois, certains instruments internationaux fournissent un cadre conceptuel devant servir aux États

Selon l'alinéa 2 du deuxième article de la Déclaration sur la race et les préjugés raciaux,

« le racisme englobe les idéologies racistes, les attitudes fondées sur les préjugés raciaux, les comportements discriminatoires, les dispositions structurelles et les pratiques institutionnalisées qui provoquent l'inégalité raciale, ainsi que l'idée fallacieuse que les relations discriminatoires entre groupes sont moralement et scientifiquement justifiables ; il se manifeste par des dispositions législatives ou réglementaires et par des pratiques discriminatoires, ainsi que par des croyances et des actes antisociaux ; il entrave le développement de ses victimes, pervertit ceux qui le mettent en pratique et divise les nations au sein d'elles-mêmes (...) »³².

Pour sa part, l'article premier de la Convention internationale sur la discrimination raciale, stipule que

« la discrimination raciale vise toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique »³³.

De plus, les manifestations de racisme et de discrimination peuvent se fonder sur des considérations religieuses. C'est pourquoi les États ont voulu proclamer en 1981, par le biais de l'adoption de la « Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction religieuse et de conviction », que nul ne subira de contrainte pouvant porter atteinte à sa liberté d'avoir une religion ou une conviction de son choix. À cette occasion, on a défini et interdit

« l'intolérance et la discrimination fondées sur la religion ou la conviction comme toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondées sur la religion ou la conviction et ayant pour objet ou pour effet de supprimer ou de limiter la reconnaissance, la

jouissance ou l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur une base d'égalité »³⁴.

Le corpus normatif international est solide, quoique la valeur juridique contraignante des résolutions et déclarations internationales soit nettement limitée. Mentionnons, par exemple, la *Déclaration et le Programme d'action de Vienne*, adoptés par la *Conférence mondiale sur les droits de l'homme* en juin 1993 demandant l'élimination rapide et intégrale de toutes les formes de racisme et de discrimination raciale ainsi que de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée. À cette liste s'ajoutent la résolution 1997/74 de la *Commission des droits de l'homme*, du 18 avril 1997, la résolution 52/111 de l'*Assemblée générale*, du 12 décembre 1997, et les résolutions ultérieures de ces organes relatives à la convocation de la « *Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée* », et rappelons également les deux Conférences tenues à Genève en 1978 et 1983.

Consternés par la gravité des violations des droits humains résultant des pratiques racistes et discriminatoires, les États décidèrent donc de se doter de mécanismes et règles universelles et d'entreprendre des actions internationales concertées visant la protection des groupes racisés vivant dans une situation numériquement minoritaire dans un État, faisant en sorte que ces personnes puissent jouir pleinement et effectivement de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales. En dépit du travail remarquable réalisé par la communauté internationale, la marginalisation, l'exclusion sociale et la pauvreté auxquelles font face les minorités culturelles racisées, les Autochtones, les personnes immigrantes et réfugiés constituent la conséquence directe des pratiques discriminatoires et racistes dans les États.

II. La mise en œuvre de la Convention internationale sur la discrimination raciale

1. Le racisme et la discrimination raciale au Canada

Au Canada et au Québec, le racisme³⁵ et la discrimination raciale continuent d'exister sous des formes renouvelées. Par contre, les formulations modernes du racisme ont les mêmes fondements que les expressions historiques, à savoir : écarter, rejeter, exclure, enfin rejeter à l'Autre. En outre, la contextualisation du racisme pose certainement beaucoup de problèmes, car les nouvelles expressions se façonnent invisiblement aux différentes époques ou situations, rendant le phénomène tellement prolifique et varié qu'il est parfois difficile de l'identifier, le nommer ou le combattre dans toutes ses formes.

La permanence des structures politiques parfois marquées par la mentalité du groupe dominant engendrent conséquemment la marginalisation des groupes traditionnellement plus défavorisés : les individus issus des Premières Nations et les communautés ethniques, plus précisément les minorités dites

visibles. Lorsque nous parlons du racisme au Canada et au Québec, nous parlons fondamentalement de la discrimination raciale dans la vie économique, sociale et culturelle, à l'égard des peuples autochtones et des individus issus des communautés culturelles. Ici, nous parlons spécifiquement de la vie économique, sociale et culturelle parce que la *Convention internationale sur la discrimination raciale* présuppose elle-même l'existence des droits économiques, sociaux et culturels.

L'atteinte à la jouissance de ces droits se manifeste majoritairement par l'augmentation de la pauvreté et de l'exclusion chez les peuples autochtones et les membres des communautés culturelles qui demeurent, nous le savons tous, les segments de la population les plus appauvris du Canada et du Québec. La dégradation des conditions de vie des autochtones et des minorités culturelles se manifeste par leur difficile insertion dans les milieux du travail, mais aussi par l'aggravation de leur situation de pauvreté, de marginalisation et les disparités économiques persistant entre ces communautés et le reste de la société canadienne. La détérioration graduelle des conditions de vie des peuples autochtones et des membres des communautés culturelles est étroitement liée aux manifestations contemporaines de racisme et de discrimination raciale, qui contribuent à entretenir les mentalités et les pratiques racistes qui, à leur tour, aggravent la situation sociale des groupes sociaux mentionnés ci haut.

La mondialisation contemporaine, couplée d'une répartition inéquitable de la richesse et de la marginalisation des communautés appauvries, vient accompagnée inévitablement des manifestations renouvelées du racisme et de la discrimination raciale. Bien que la mondialisation soit, par définition, une source puissante de richesse visant à réduire les écarts créés par la répartition inéquitable de la richesse, car cette mondialisation favoriserait le développement et la croissance économique de tous les États, il n'en demeure pas moins que la mondialisation purement économique, telle que nous la connaissons aujourd'hui et sans la mise en place des structures à caractère sociale comme contrepoids aux effets économiques, constitue une mondialisation axée sur une hiérarchisation des pouvoirs économiques engendrant l'exclusion et la marginalisation des moins riches et aussi des moins blancs, à savoir, des populations des pays en voie de développement : les populations d'ascendance africaine ou autochtone. Une mondialisation axée sur le pouvoir de la différence et des critères raciaux. Il a déjà été question de la « *racisation de la pauvreté* », Voilà maintenant la « *racisation de la mondialisation* »!

2. Quelques spécificités de la mise en œuvre au Canada de la Convention internationale sur la discrimination

Le Canada est fréquemment perçu sur la scène internationale comme une référence en matière de protection et de respect des droits de la personne. Ayant ratifié un nombre important d'instruments juridiques internationaux relatifs à la protection des droits humains et ayant introduit certaines

dispositions internationales à la législation interne, l'État canadien représenterait ainsi un modèle à suivre en termes d'application et de mise en œuvre des instruments internationaux.

La ratification des instruments internationaux relève du Gouvernement du Canada, c'est-à-dire qu'elle est de la prérogative du gouvernement fédéral. Par contre, leur mise en œuvre nécessite la participation des gouvernements ayant compétence sur les questions visées. Pourtant, l'application et la mise en œuvre de la *Convention internationale sur la discrimination raciale* requièrent un travail conjoint du Gouvernement du Canada, des gouvernements provinciaux et des gouvernements territoriaux, par l'entremise d'une délégation de pouvoir de la part du Parlement du Canada.

Toutefois, en ce qui concerne la mise en œuvre de la *Convention internationale sur la discrimination raciale*, l'État canadien éprouve des difficultés normatives et matérielles dans le processus vers la complète élimination du racisme et des pratiques discriminatoires au Canada.

Le Canada, comme le reste des États formant la communauté internationale, n'est pas à l'abri de pratiques de discrimination raciale. Ces pratiques obéissent, au départ, à des raisons historiques, culturelles, politiques et économiques. D'autre part, le racisme peut être motivé par des traditions d'une culture dominante et les préjugés ancestraux, fruits de l'ignorance. Ces préjugés prennent racine dans une société, dans la mesure où l'État de droit n'intervient pas au nom de la dignité humaine des personnes.

Tant au Canada qu'au Québec, l'étude des difficultés connexes à la mise en œuvre des dispositions internationales en matière de racisme rejoint d'autres domaines de la vie politique, sociale ou économique des sociétés canadienne et québécoise. Notamment la dynamique à l'intérieur du système de justice pénale, du système d'éducation, les médias et les incidences de la mondialisation de l'économie (telle que nous la connaissons aujourd'hui) sur l'exacerbation et l'actualisation des manifestations du racisme.

Malgré la place accordée à la défense et protection des droits humains au sein des institutions démocratiques, le Canada n'a pas pu respecter intégralement ses engagements internationaux vis-à-vis de la communauté internationale. Les manifestations de discrimination raciale persistent et c'est pourquoi nous avons identifié les plus courantes au Canada, pour ensuite analyser le cadre juridique et législatif canadien destiné à la protection des personnes contre la discrimination, ainsi que les voies de recours juridictionnelles de protection contre le racisme, existant au pays.

D'autre part, nous nous attarderons plus brièvement aux difficultés rencontrées par le Gouvernement lors de la mise en œuvre des mesures politiques et administratives pour contrer la discrimination raciale, ainsi qu'aux problèmes repérés dans l'application des procédures choisies par les

secteurs privés et publiques, car nous l'avons identifiées comme étant des limites matérielles à la mise en œuvre de la *Convention*.

3. Le cadre constitutionnel et législatif de protection contre le racisme et la discrimination raciale.

Le gouvernement canadien a adopté un ensemble de lois devant protéger contre le racisme et la discrimination, au moins formellement, les personnes se trouvant sur le territoire canadien. Ces dispositions conformeront le cadre constitutionnel et législatif canadien visant la défense et la protection juridique des personnes contre les pratiques discriminatoires. Ces dispositions sont *Charte canadienne des droits et libertés* et autres dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la *Déclaration canadienne des droits*, la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et les lois provinciales et territoriales sur les droits de la personne, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, la *Loi sur les langues officielles*, ainsi que la *Loi sur le multiculturalisme canadien*³⁶ et les lois provinciales sur le multiculturalisme.

Bien que le cadre restreint de cet article nous empêche d'aborder la portée de chacune de ces lois et dispositions en vigueur au Canada en matière de protection des personnes contre la discrimination raciale, nous nous attarderons tout de même aux difficultés normatives découlant de l'application de la *Loi sur le multiculturalisme* et de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, vu les commentaires avancés par le *Comité de l'ONU* à l'égard de l'efficacité de cette dernière. De telle sorte, son application serait juridiquement compromis et largement rétréci compte tenu des lacunes importantes relativement au racisme, à ses bases conceptuelles et à sa contextualisation.

III. Les difficultés normatives à la mise en œuvre de la Convention internationale sur la discrimination

1. Les difficultés normatives

Une des raisons pour lesquelles ni le Canada ni le Québec n'ont pu se conformer ou respecter ses engagements internationaux en matière de discrimination raciale est d'ordre juridique, la législation canadienne présentant des lacunes juridiques importantes autour des bases conceptuelles du racisme.

Dans ses Observations finales, le *Comité pour la discrimination raciale* a recommandé au Gouvernement canadien d'étudier plus attentivement d'éventuels effets discriminatoires de la politique canadienne d'immigration. Ainsi, le *Comité* a signalé sa préoccupation à l'égard des certaines dispositions canadiennes en matière d'immigration, susceptibles d'avoir un effet discriminatoire à l'égard des personnes venant de pays pauvres. Ainsi, le *Comité* a cité expressément le fait que la plupart des étrangers expulsés du Canada sont Africains ou d'origine africaine et l'exigence de paiement du montant actuel des «droits exigés pour l'établissement» de 975, 00 dollars³⁷.

Le *Comité* a également été interpellé par l'application de la nouvelle guerre antiterroriste. Il a été question durant les débats du Comité des répercussions négatives de la mise en œuvre de cette loi à l'égard des groupes ethniques et religieux, des migrants, des demandeurs d'asile et des réfugiés, craignant l'implantation d'un profilage racial. Les inquiétudes du *Comité* sont bien fondées, tenant compte du fait qu'après les événements du 11 septembre 2001, les musulmans et les Arabes résidant au Canada sont victimes d'une poussée de haine raciale, de violence et de discrimination. En effet, les mesures adoptées suite aux attentats du 11 septembre auront un impact important sur les communautés arabes, musulmanes et du sud-est asiatique. Les vastes pouvoirs accordés aux forces policières et la discrétion conférée à celles-ci dans l'exercice de ces pouvoirs risquent d'encourager le racisme et la discrimination raciale à l'endroit de certaines communautés ethniques ou religieuses. Dans ce climat politique international extrêmement volatile, les membres des communautés arabo-musulmanes risquent ainsi d'être l'objet de mesures d'arrestation, de détention, d'interrogatoire et d'accusations non fondées³⁸.

- La Loi sur le multiculturalisme

L'adoption de cette loi a été notamment inspirée par les principes et les règles universelles prescrites dans la *Convention internationale sur la discrimination*. Le Préambule de la loi sur le multiculturalisme, l'affirme expressément rappelant que « *le Canada est partie, d'une part, à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, laquelle reconnaît que tous les hommes sont égaux devant la loi et ont droit à une égale protection de la loi contre toute discrimination et contre toute incitation à la discrimination et, d'autre part, au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, lequel dispose que les personnes appartenant à une minorité ethnique, religieuse ou linguistique ne peuvent être privées du droit d'avoir leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue* »³⁹.

À ce sujet, citons expressément les propos du rapporteur spécial :

« Nous nous sommes interrogés sur la notion de multiculturalisme, notion clé de la lutte contre le racisme telle que mise en œuvre par le Canada. Nous devons nous demander si ce multiculturalisme constitue une solution efficace pour empêcher les attitudes racistes dans un pays, quel qu'il soit. Les mesures prises de bonne foi pour promouvoir la diversité culturelle sont-elles vraiment efficaces pour supprimer le racisme ou alors faudra-t-il recourir à des mesures plus contraignantes pour lutter contre le racisme. Pourquoi ne pas mettre en place une institution de lutte contre le racisme⁴⁰.

Certes, nous ne remettons pas en question l'importance et l'étendue des valeurs rattachées au multiculturalisme. Sa portée sous-tend et fonde moralement la lutte contre le racisme, mais n'est pas suffisante.

Même si le Canada souligne dans son rapport l'adoption d'un grand nombre de textes de lois (dont la loi sur le multiculturalisme de 1988) et la mise sur pied d'institutions assurant, selon lui, l'existence d'un cadre juridique permettant la protection des Canadiens contre le racisme et la discrimination raciale, il n'en demeure pas moins que, juridiquement parlant, la portée contraignante de cette loi est très faible, et donc la citer comme mesure législative pour combattre le racisme est, dans les faits, plutôt naïf. La *Loi sur le multiculturalisme* canadien fournit aux institutions fédérales une politique et un cadre pour la promotion et la prise en compte de la diversité culturelle, sauf que nous ne pouvons pas affirmer aujourd'hui qu'en vertu de cette loi, les entreprises canadiennes ou québécoises se sentent obligées quant à la reconnaissance de la diversité culturelle⁴¹.

Bien que la loi sur le multiculturalisme soit considéré comme un instrument juridique d'aide à la mise en œuvre de la *Convention internationale sur la discrimination*, il est difficile d'invoquer cette loi, par exemple, pour modifier la structure et la culture organisationnelles fondamentales des entreprises privées canadiennes et des institutions du secteur public, dont les pratiques reflètent le racisme systémique et institutionnel. Les dispositions de cette loi ne tiennent pas compte, ni ne mettent en cause les questions d'intégration et les questions relatives à la citoyenneté, promue traditionnellement par les secteurs privilégiés de la société canadienne. À notre avis, cette loi devrait inclure dans son texte la dimension de racisme systémique, pratique existante au sein des entreprises canadiennes, des institutions publiques et privées, puisque c'est précisément cette forme de racisme qui empêche les autochtones et les minorités ethniques de jouir pleinement de leurs droits. L'ajout de cette composante antiraciste devra être accompagné de la mise en œuvre d'une politique adéquate favorisant le respect de la loi par tous les acteurs de la société canadienne.

- La loi sur l'immigration de 1976 et la récente adoption de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés en 2002

Lorsque nous parlons des limites normatives empiétant sur la mise en œuvre de la *Convention internationale sur la discrimination raciale*, nous parlons, entre autres, des difficultés posées par la *Loi sur l'Immigration*⁴² adoptée en 1976, ainsi que la loi succédant la précédente intitulée « *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* »⁴³, sanctionné le 1^{er} novembre 2001.

L'application de la *Loi sur l'immigration* de 1976 était très problématique et, malheureusement, elle laissait un espace à des pratiques discriminatoires. Le système politique d'immigration engendrait des

nombreux problèmes quant à l'intégration sociale des immigrants, comme le signalent des nombreuses études scientifiques⁴⁴.

Néanmoins, la nouvelle loi a un nouvel objet distinct relatif aux réfugiés. Cette loi définit l'objet relatif à la protection des réfugiés dans un article distinct, reconnaissant ainsi les buts différents des programmes d'immigration et de protection des réfugiés. Les dispositions législatives relatives à la protection des réfugiés sont également regroupées dans une partie distincte du projet de loi (Partie II).

La nouvelle Loi donne également un nouveau pouvoir au Gouvernement de conclure des ententes avec les organisations internationales. Cette disposition a pour but de faciliter la coopération internationale, reconnaissant ainsi le rôle joué par les organisations internationales telle *l'Organisation internationale pour les migrations et les Nations Unies* dans le domaine de la migrations. La Loi actuelle regroupe le pouvoir de réglementation dans une longue liste unique vers la fin de la Loi.

Par contre, la nouvelle loi pourrait avoir des effets discriminatoires à plusieurs égards. En l'occurrence l'application et la mise en œuvre des dispositions sur les fausses déclarations comportant des mesures plus efficaces pour décourager les gens de présenter des demandes d'immigration frauduleuses. On a ainsi créé, à l'article 40, une nouvelle catégorie d'interdiction de territoire pour fausses déclarations qui comprend les personnes qui font une présentation erronée sur un fait important quant à un objet pertinent, ou une réticence sur ce fait, ce qui peut entraîner une erreur dans l'application de la Loi⁴⁵. Toutefois, des questions se posent. Par exemple, quel seront les critères que le Gouvernement considérera pour évaluer qu'une déclaration est fausse?

Le Gouvernement canadien a aussi décidé d'éliminer les droits d'appel en cas de fausse déclaration. Le paragraphe 64(3) de la *Loi sur l'immigration et les droits des réfugiés* « élimine le droit d'appel des répondants dont les membres du regroupement familial ont fait de fausses déclarations dans une demande de statut d'immigrant »⁴⁶. Le droit d'interjeter appel est maintenu pour les membres de la famille immédiate, y compris les époux, les conjoints de fait et les enfants à charge, à la lumière de considérations humanitaires qui s'appliqueraient dans ces cas. L'annulation de l'asile pour fausses déclarations constitue un autre élément nouveau dans la nouvelle Loi sur l'immigration. L'article 46(1)d) stipule que « l'annulation du droit d'asile en dernier ressort, entraîne la perte du statut de résident permanent »⁴⁷.

L'adoption et application de la nouvelle *Loi sur l'immigration* devra, en quelque sorte, faciliter davantage la tâche du gouvernement canadien dans la mise en œuvre la *Convention internationale sur le racisme*. N'empêche que cette loi contient de nombreuses mesures restrictives pouvant avoir un impact sérieux sur les immigrants et réfugiés provenant des pays africains et arabes.

Par exemple, le gouvernement a suggéré que les mesures visant à empêcher les personnes ne possédant pas les pièces d'identités requises d'entrer au Canada soient plus rigoureuses. Cette mesure empêcherait de nombreux réfugiés de chercher asile au Canada. La nouvelle loi donne aussi plus de pouvoirs aux agents d'immigration, leur permettant de détenir une personne au point d'entrée s'ils jugent que celle-ci n'est pas admissible pour des raisons de sécurité.

Nous pouvons ainsi conclure que dans la foulée des événements du 11 septembre 2001, l'adoption de cette nouvelle loi s'inscrit dans un nouveau climat de montée de l'intolérance envers l'étranger. Son application au Canada ne fera qu'augmenter les attitudes négatives à l'égard des immigrants et des réfugiés et ne fera que perpétuer les stéréotypes négatifs à leur égard. Par conséquent, il y a, dans la mise en œuvre de cette loi, un potentiel réel que des manifestations de racisme ou que des pratiques discriminatoires découlant de son application soient signalées dans les prochaines années.

Cependant, des études scientifiques nous indiquent que les procédures et les politiques d'immigration canadienne sont des plus discriminatoires⁴⁸. Si le gouvernement canadien veut garantir la mise en œuvre de la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* sur le territoire canadien, il lui faudra relever tout un défi. Il devra commencer par l'amendement de la loi sur l'immigration afin de garantir une protection efficace par les tribunaux et l'accès à un appareil judiciaire lorsque les droits de la personne sont en cause comme résultat de la discrimination raciale. Il faudra modifier les procédures de détention et de déportation des immigrants, qui découlent directement des idées fausses et des mentalités racistes⁴⁹.

C'est en passant par une modification substantielle de la nouvelle loi sur l'immigration que les procédures et politiques discriminatoires seront graduellement éliminées. Et c'est aussi en modifiant cette loi que le Canada éliminera une des barrières normatives les plus importantes à l'application et à la mise en œuvre de la *Convention internationale sur la discrimination raciale*, dans la mesure où cette loi constitue un des instruments de réglementation qui devrait favoriser et non pas rendre difficile la mise en œuvre de la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*.

En guise de conclusion on peut affirmer que malgré les engagements pris envers une société plus inclusive, énoncés dans la *Loi sur le multiculturalisme canadien*, dans la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* et dans la *Charte des droits et libertés*, ces lois ne comprennent pas de dispositions sur l'ampleur et la gravité du phénomène du racisme. Celui-ci demeure un phénomène mal connu et insuffisamment étudié. Par exemple, il n'y a jamais eu d'enquête nationale pour quantifier l'ampleur de la discrimination et du racisme au Canada⁵⁰. Les dirigeants politiques, les institutions publiques, les entreprises privées, les groupes communautaires et les militants sociaux ne connaissent que

parallèlement les données sur la diversité et ont parfois des perceptions erronées de l'expérience vécue par les personnes victimes de discrimination et du racisme. La persistance de ces lacunes conduit à de sérieuses violations des droits humains des personnes dans tous les secteurs de la société. Une profonde révision de ces lois, prescrivant des sanctions civiles et criminelles aux auteurs des nouvelles manifestations du racisme et de la discrimination, arrêterait l'évolution du phénomène dans l'avenir. Cependant, le travail du Gouvernement en matière législative, ne suffit pas à lui tout seul. Vu que le racisme est un phénomène omniprésent, pour que les limites normatives à la mise en œuvre de la *Convention* soient entièrement comblées, le Gouvernement aura besoin de la collaboration indéfectible des partenaires du secteur public, du secteur privé à tous les niveaux de compétence, à l'échelle nationale, régionale et locale.

2. Les difficultés matérielles à la mise en œuvre de la Convention internationale sur le racisme

Les difficultés matérielles à la correcte mise en œuvre de la *Convention* au Canada sont associées à la pauvreté disproportionnée des autochtones et de groupes racisés, à la discrimination systémique, et à la sous-représentation dans les institutions publiques et démocratiques.

Les données de recherche dont dispose le *Programme du multiculturalisme* révèlent que, même si la plupart des Canadiens valorisent la diversité ethnique, raciale, linguistique et religieuse, le racisme systémique, la discrimination et les crimes motivés par la haine persistent au Canada⁵¹. Les Autochtones et les membres de minorités racisées continuent d'être constamment confrontés à des obstacles qui entravent leur participation dans le monde du travail, dans les institutions politiques et dans de nombreuses organisations communautaires.

(A) La pauvreté disproportionnée

Le *Comité pour la discrimination raciale* a manifesté sa préoccupation quant au grand nombre d'actes discriminatoires visant, dans le domaine de l'emploi, les autochtones et les individus appartenant à des minorités. Le *Comité* a aussi recommandé au Canada de soumettre des renseignements plus détaillés sur les résultats obtenus en matière de lutte contre la discrimination raciale en matière d'emploi, en particulier en ce qui concerne l'accès aux postes de cadres dans la fonction publique et le secteur privé aux échelons fédéral, provincial et territorial. Le *Comité* demande également que des données ventilées lui soient fournies, ainsi qu'une évaluation des activités des tribunaux d'équité en matière d'emploi.

La faiblesse des assises économiques et des moyens financiers dont disposent les groupes minoritaires découle en partie des pratiques discriminatoires auxquelles ses membres sont exposés. Ainsi, la mise en œuvre de la *Convention* demeure complexe lorsque les personnes appartenant à des minorités

ethniques et religieuses sont systématiquement exclues dans le domaine de l'emploi. D'autre part, plus les emplois sont spécialisés, plus les possibilités d'accès se rétrécissent.

Les Autochtones et les personnes appartenant à des minorités racisées sont les plus affectés par l'accès limité à l'emploi, le sous-emploi et le chômage⁵². Les écarts demeurant sur le plan de l'emploi et du revenu entre les Canadiens en général et les groupes racisés en particulier, laissent croire que certains groupes sont plus susceptibles d'être pauvres que d'autres. Les emplois mieux rémunérés échappent aux membres des minorités racisées, car plus la couleur est foncée, moins favorables sont les possibilités d'obtenir un poste lucratif⁵³.

Les conditions socio-économiques précaires de certaines minorités ethniques et particulièrement des minorités racisées demeurent une des difficultés matérielles à la mise en œuvre de la « *Convention sur la discrimination raciale* », car la pauvreté et la ségrégation raciale économique sont nettement contraires à l'esprit de cet instrument juridique.

(B) La discrimination systémique

Un grand nombre de professionnels hautement qualifiés parmi les immigrants éprouvent toujours des difficultés à faire reconnaître leurs titres de compétences⁵⁴. Ceci est une conséquence, entre autres, de la discrimination systémique. Cette dernière comprise comme une situation d'inégalité cumulative et dynamique résultant de l'interaction de pratiques, de décisions ou de comportements, individuels ou institutionnels, ayant des effets préjudiciables, voulus ou non, sur les membres de groupes visés par l'article 10 de la *Charte des droits de la personne*⁵⁵.

La discrimination systémique devient un problème majeur lorsque les hauts dirigeants, les politiciens et les membres de corps professionnels sont mal équipés pour aborder, comprendre et composer avec les questions liées à la diversité et donc s'attaquer à la discrimination systémique. Pourtant, le besoin d'éducation et d'actualisation des données exhaustives dans cette matière est évident. Cette forme de discrimination se manifeste davantage dans les procédures de sélection des professionnels aspirant aux postes de la fonction publique, des institutions publiques et privées des soins de la santé, des organes législatif et judiciaire du gouvernement.

C'est par la correcte mise en œuvre de l'article 4 de la *Convention*, que le Gouvernement canadien pourra contrer la discrimination systémique omniprésente dans tous les secteurs de la vie sociale, économique et politique du pays. Selon cet article, le Gouvernement est sensé de revoir les principes d'action positive, lesquels requièrent la mise en application de mesures particulières temporaires

visant à accélérer de facto l'égalité et la représentation dans toutes les institutions et instances gouvernementales fédérales et provinciales.

(C) La sous-représentation

Les sociétés modernes sont confrontées à un grand défi relevant de la représentation des membres des minorités ethniques racisées et des Autochtones au sein des institutions publiques démocratiques. En effet, la sous-représentation limite la mise en œuvre de la *Convention*, car les intérêts des certains groupes minoritaires sont complètement absents du processus décisionnel politique opérant dans les hautes instances. Au Canada, le défi est énorme si nous considérons objectivement la sous-représentation ou, dans bien des cas, la quasi-représentation des groupes mentionnés dans les hautes institutions publiques fédérales et provinciales.

Dans cet ordre d'idées, le gouvernement canadien cite dans son rapport présenté au *Comité de l'ONU sur la discrimination raciale* la modification de la *Loi sur la gestion des finances publiques* imposant au *Conseil du trésor* de nouvelles responsabilités afin de pallier à la sous-représentation des Autochtones, des groupes minoritaires racisés, des femmes et des personnes handicapées, dans les institutions politiques et démocratiques; et ce selon les proportions qui correspondent à leur présence dans la population active. Pour rendre effectif les nouveaux amendements de la *Loi sur les finances publiques*, les autorités canadiennes respectives ont mis sur pied le « *Programme des mesures positives d'équité en matière d'emploi (PMPÉE)* » dont ses trois objectifs fondamentaux étaient : (1) appuyer les ministères et organismes dans l'amélioration de la situation des membres des groupes désignés; (2) intégrer les principes de diversité à leur culture organisationnelle; et (3) tenter de nouvelles approches porteuses de succès et qui tiennent compte du contexte actuel de la fonction publique fédérale⁵⁶.

Toutes ces mesures ont eu un impact positif dans la représentation proportionnelle des Autochtones et des minorités culturelles dans la Fonction publique⁵⁷, mais nous sommes encore très loin des résultats escomptés. Certes, il est impossible d'envisager la pleine représentation de chacun des groupes sociaux identifiés sur le territoire canadien, mais la sous-représentation des autochtones et des minorités racisées dans les institutions publiques et les entreprises privées continue d'être une barrière à la mise en œuvre de la *Convention sur la discrimination raciale* sur le territoire canadien.

Prendre les mesures appropriées afin de favoriser la représentation politique dans les hautes instances publiques est une étape essentielle de la mise en œuvre progressive de la *Convention*. L'exclusion progressive des Autochtones et des membres de communautés culturelles à l'accès aux

enceintes du pouvoir ne peut que miner les engagements internationaux pris par le gouvernement canadien en matière de discrimination raciale.

IV. La mise en œuvre de la Convention internationale sur le racisme au Québec

Au Québec, le Parlement a adopté en 1975 la *Charte des droits et libertés de la personne* (L.R.Q., c. C-12) qui est entrée en vigueur l'année suivante. Qualifiée comme étant une loi quasi constitutionnelle, ses articles 1 à 38 ont prépondérance sur toutes les autres lois du Québec sauf dérogation explicite. Son étendue aux secteurs public et privé est révélatrice, juridiquement parlant, de la volonté du gouvernement québécois de protéger les citoyennes et citoyens des manifestations discriminatoires. La *Charte* énumère dans la Partie I, les droits qu'elle reconnaît à la personne. La Partie II est réservée à la création formelle de la *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse* pour faire respecter les droits énumérés dans la partie précédente. La troisième Partie prescrit les moyens pouvant être utilisés dans les cas où l'exercice des droits et libertés est compromis ainsi que la mise en place de programmes d'accès à l'égalité. Il s'ensuit enfin que dans la quatrième partie la *Charte* crée le *Tribunal des droits de la personne*.

L'interdiction de la discrimination raciale est explicitement prescrite à l'article 10 de la *Charte* :

Discrimination interdite :

« Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, 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.

Motif de discrimination

Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit⁵⁸

Tour à tour, la *Charte* interdit la discrimination dans le domaine de l'emploi, dans les actes juridiques, dans le processus conduisant à la location d'un logement (art. 12), dans le transport et les lieux publics (art. 15), dans les avis, les signes et symboles diffusés ou distribués au public (art. 11). Finalement, la *Charte* reconnaît aux minorités culturelles, dans son article 43, le droit de maintenir et de faire progresser leur propre vie culturelle avec les autres membres de leur groupe.

(A) Quelques difficultés normatives à la mise en œuvre de la Convention au Québec

Toutefois, la *Commission* éprouve des difficultés normatives quant au traitement des plaintes et des dossiers qui concernent des allégations de discrimination ou de harcèlement, fondée sur les motifs race, couleur, origine ethnique ou national. C'est connu qu'en droit, la victime a la responsabilité de faire la preuve qu'elle est bel et bien discriminée en raison de la couleur de sa peau ou de son origine ethnique. Faire la preuve de la discrimination raciale pose des sérieux problèmes lorsque certaines modalités ou certains procédés adoptés par les structures organisationnelles des entreprises et des institutions ont des effets discriminatoires indirects⁵⁹. Le résultat est désolant : la plupart des plaintes des présumées victimes de racisme ou de discrimination raciale sont rejetées pour insuffisance de preuve.

C'est un fait assez courant que les interprétations et représentations sociales du racisme et de la discrimination sociale peuvent varier d'un intervenant à l'autre ou d'un tribunal à l'autre. Il y d'abord les difficultés conceptuelles liées à la fluidité des concepts de « racisme », de « discrimination raciale », de « discrimination ethnique », de « différences culturelles », et de « spécificités culturelles » sur lesquelles, entre autres, sont fondées les attitudes et comportements qui mènent à des pratiques discriminatoires. En conséquence, ces difficultés ont des répercussions notamment sur la réelle capacité de la *Commission* de se charger de la protection des victimes. Le dispositif juridique et administratif de lutte contre la discrimination raciale se voit donc affaibli, rendant nettement plus difficile la mise en œuvre de la Convention au Québec.

Dans les rapports examinés couvrant la période de 1993 à 1997, le Québec fait état des plaintes déposées devant la *Commission des droits de la personne* pour des motifs liés au racisme et à la discrimination raciale. En effet, de 1993 à 1994, (soit sur deux ans) la Commission a reçu et enquêté sur 233 cas dont les victimes alléguaient avoir été victimes de discrimination fondée sur la race, la couleur de la peau ou l'origine ethnique. Pourtant, la Commission a tenté seulement six poursuites. Qu'est-il arrivé des 227 autres plaintes déposées entre 1993 et 1994 ? Le rapport rendu par le gouvernement du Québec ne le dit pas, il est complètement muet sur cette question.

(B) Les difficultés matérielles à la mise en œuvre de la Convention au Québec

Encore une fois, comme dans le reste du Canada, les barrières matérielles à la mise en œuvre de la Convention relèvent de l'augmentation de la pauvreté chez les groupes racisés et les Autochtones, la discrimination systémique, et de la sous-représentation dans les instances publiques.

La représentation des Autochtones et des minorités culturelles au sein des institutions démocratiques, de la fonction publique ainsi que leur participation au processus décisionnel politique est devenu un critère d'évaluation du degré du développement démocratique des sociétés modernes, incluant

le Québec. Les démarches en ce sens s'inscrivent à l'intérieur de l'action préventive et progressive de lutte contre le racisme et la discrimination raciale.

Suite à des nombreuses recherches s'attardant à la question, le Conseil des relations interculturelles a défini la représentation politique comme étant « la capacité pour un État de créer un espace qui permette à tout citoyen, quels que soient sa condition sociale, son sexe ou son origine, de participer et d'être représenté aux processus de délibération et de décision, en tenant compte des intérêts à la fois collectifs et particuliers. La représentation politique nécessite d'être diversifiée afin de favoriser l'écoute et la prise en compte des différentes voix qui coexistent au sein de la société »⁶⁰.

À notre avis, la représentation politique des membres des communautés autochtones et des minorités racisées, en plus de renforcer la légitimité démocratique, constitue un enjeu important dans les étapes de mise en œuvre de la *Convention internationale sur la discrimination*. Sa correcte mise en œuvre doit forcément passer par le redressement des obstacles historiques (liés à une certaine tradition politique); la graduelle élimination des obstacles culturels (préjugés, comportements et perceptions des acteurs politiques à l'égard des minorités culturelles racisés) et la levée des obstacles à la pleine représentation des minorités culturelles, qu'ils soient structurels ou institutionnelles.

Les pratiques discriminatoires persistent dans les cercles politiques et démocratiques contribuant, d'une part, au ralentissement de l'intégration politique des minorités racisées et limitant, d'autre part, la participation civique des minorités. Nous ne pouvons que conclure que l'adéquate mise en œuvre de la *Convention* se voit parfois compromise par l'ethnocentrisme inavoué de certaines élites politiques bornées par une vision autocratique et profondément marquées par des débats idéologiques et culturels entre deux groupes dominants : Français et Britanniques. Affirmant ainsi ses aspirations politiques propres des groupes dominants, ces controverses ont conduit (directement ou indirectement) à l'exclusion d'autres groupes minoritaires racisés et des Autochtones, remettant en cause l'intégrité de leurs droits.

Répondre aux attentes de la communauté internationale en matière de lutte au racisme suppose, entre autres mesures, la garantie de la représentation politique des groupes minoritaires comme piste d'action nécessaire à la graduelle élimination de la discrimination raciale. Se plier, en ce sens, aux recommandations finales du *Comité de l'ONU* doit passer par une réelle volonté politique de s'attaquer à la gravité et à l'omniprésence des pratiques discriminatoires et racistes au sein des institutions politiques démocratiques plutôt que réagir tardivement aux conséquences.

Le Comité accorde une importance particulière à la représentation des minorités racisées traditionnellement discriminées comme mesure nécessaire, voire indispensable, à la lutte au racisme, à l'élimination des préjugés raciaux mettant en péril la dignité humaine des autochtones et des

communautés culturelles racisées. Les lacunes matérielles présentes au niveau gouvernemental ont eu visiblement une répercussion importante quant à la mise en œuvre de la *Convention*, comme l'a très bien noté le Comité dans ses Observations finales.

Invoquant constamment les facteurs d'ordre économique ou budgétaire, il semblerait que le discours gouvernemental accorderait moins d'importance aux préjugés et comportements négatifs envers les minorités. Ce genre des pratiques ne font que mettre en lumière, à notre avis, les barrières matérielles à la mise en œuvre de la *Convention internationale sur le racisme*.

En raison de l'espace qui nous a été accordé pour le traitement de ce sujet, nous ne pouvons pas examiner de façon détaillée tous les aspects sous-jacents aux difficultés matérielles attachées à la mise en œuvre de la *Convention*. Nous avons cru pertinent, toutefois, de mentionner d'autres facteurs inhérents aux entraves matérielles de la correcte mise en œuvre de la *Convention*, comme le sont par exemple la faible représentativité et les obstacles à l'égalité des chances. Parmi les causes persistantes de la faible représentativité citons par exemple les préjugés raciaux, culturels et la discrimination raciale, la discrimination d'ordre politique, le manque d'information et de sensibilisation du milieu, le manque de volonté politique et le manque de leadership. D'autre part, les obstacles à l'égalité des chances proviennent de l'implication insuffisante de la haute direction dans les ministères et organismes, de la non application de mesures essentielles prévues dans le programme, du classement de ce programme comme dernière priorité dans la gestion des ressources humaines dans la fonction publique, de la non-implication des associations syndicales dans l'application du *Programme d'accès à l'égalité* pour les personnes membres des communautés culturelles, de l'iniquité du système de dotation et de promotion et ses effets dissuasifs; des facteurs d'ordre économique et, enfin, de l'inefficacité des mécanismes de suivi et d'évaluation du programme⁶¹.

Or, dans le rapport élaboré par les instances gouvernementales du Québec à l'intention du *Comité sur la discrimination raciale de l'ONU*, nous constatons que le *Programme d'accès à l'égalité* passe ces éléments sous silence. Aucune référence aux causes de sa création, ni aux conditions de son application, ni à ses objectifs, ni à son évolution, ni à son échec. Pourtant, il existe un consensus assez généralisé identifiant l'intégration du marché du travail comme étant la condition essentielle à l'insertion sociale et politique car elle assurerait un certain épanouissement économique. De plus, c'est par le travail que les individus peuvent enfin réaliser leurs droits économiques, sociaux et culturels. Le degré de pauvreté des personnes est largement déterminé par leurs capacités et réelles possibilités d'occuper un emploi. La pauvreté détermine le statut économique et social et fait obstacle à une participation politique effective des hommes et des femmes appartenant aux groupes minoritaires, comme c'est le cas des Autochtones et des groupes racisés, principales victimes des violations des droits humains. Les personnes appartenant à

des communautés culturelles ethniques racisées doivent faire face à de nombreux désavantages économiques et professionnels malgré des efforts visibles d'intégration sociale, culturelle et linguistique.

V. Les enjeux du XXI^e siècle relevant de l'application et de la mise en œuvre de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale au Canada et au Québec.

Les enjeux fondamentaux du XXI^e siècle, dont les instances gouvernementales canadiennes et québécoises devront tenir compte pour appliquer et mettre en œuvre correctement la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale au Canada et au Québec, relèvent de la sphère politique, juridique et économique.

La sphère politique

Il ne semble pas inutile de rappeler, dans un premier temps, que les normes contenues dans la *Convention internationale sur le racisme* représentent un degré minimum de promotion et de protection des personnes contre le racisme et la discrimination. Par conséquent, il est extrêmement important de assurer, dans la législation nationale, une protection supérieure et nettement plus spécifique, afin de promouvoir l'égalité des minorités dans les faits.

Prenant pour acquis que l'État et les pouvoirs publics en général sont, au premier chef, responsables de la lutte contre la discrimination raciale, les gouvernements canadien et québécois doivent, tout en reconnaissant la montée de la discrimination raciale, prendre pleinement la mesure de la gravité des conséquences de ce phénomène et s'engager clairement sur le plan politique. Peut-être la création d'une institution de lutte contre le racisme et toutes les formes de discrimination raciale serait-elle souhaitable. Elle représenterait un mécanisme efficace permettant d'offrir aux victimes une assistance juridique et des recours non-juridictionnels.

Les enjeux dans la sphère politique relèvent aussi de la représentation spéciale des minorités dans les administrations fédérales et provinciales, la réforme du système électoral pour faciliter la représentation des minorités, ainsi que la participation des minorités aux grands processus décisionnels de la société. Notamment, dans la prise de décisions économiques et administratives, les différents processus de développement de la recherche scientifique dans tous les champs d'étude, et le contrôle des ressources économiques et financières.

Une place particulière devra être accordée à la question de l'immigration. En effet, la nouvelle Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, laisse un espace aux pratiques discriminatoires et racistes envers les immigrants et demandeurs d'asile. La nouvelle Loi représente ces derniers comme des

personnes indésirables et des criminels potentiels, alimentant ainsi les perceptions négatives entretenues par plusieurs segments de la population canadienne à leur endroit.

Les autorités gouvernementales n'ont d'autre choix que de continuer d'améliorer les politiques existantes, et d'adopter des politiques spéciales afin de garantir l'égalité en fait et en droit de toutes les personnes, accordant en conséquence une protection conséquente à l'exclusion et à la marginalisation des groupes et des individus victimes de discrimination de manière systématique. Une profonde révision du processus de recrutement actif dans la fonction publique et dans l'appareil judiciaire comptent parmi les pistes d'action dans la sphère politique.

La sphère juridique

Bien que le droit international et les législations canadienne et québécoise interdisent la discrimination raciale, il demeure que les textes législatifs se rapportant à la question sont difficile d'application et que les actes individuels de discrimination sont encore difficile à déceler, à prouver et à réprimer. De nombreuses personnes victimes de discrimination, des intervenants sociaux et communautaires s'interrogent sur la façon de remettre en cause devant les tribunaux les pratiques discriminatoires systématiques ancrées dans tous les domaines de la vie sociale, notamment l'emploi et le logement ? Voilà un des enjeux plus important, relevant de la sphère juridique, auquel les différents gouvernements respectifs devront faire face.

En droit, il faut d'abord prouver la discrimination et le fardeau de la preuve repose sur la victime. Ceci pose des nombreux problèmes, les victimes étant fréquemment dans des situations de vulnérabilité ou méconnaissant les normes procédurales. C'est pourquoi il faudra revoir les législations nationales interdisant la discrimination raciale, ainsi que les pratiques judiciaires en la matière, pour ce qui est de l'administration de la preuve des actes de discrimination raciale. Présentement, cela est encore un obstacle difficile à surmonter au Québec et au Canada.

L'actualisation de la législation canadienne et québécoise en matière de discrimination doit fournir aux instances publiques et aux organisations communautaires et non gouvernementales, les moyens juridiques nécessaires pour légitimer davantage leur intervention en faveur des victimes de discrimination. Les gouvernements doivent donc adopter et créer d'autres voies de recours effectifs adaptés aux victimes issues des groupes les plus vulnérables, compte tenu des difficultés particulières que ces personnes rencontrent, sur les plans linguistique ou psychologique, par exemple;

Pour améliorer l'efficacité des procédures de recours, il faudra veiller à ce qu'elles soient facilement accessibles et expéditives, exemptes de complications inutiles. Élargir les formes d'aide

juridique sur la base d'une éducation juridique aux victimes de discrimination favoriserait davantage la mise en œuvre de la *Convention* selon son deuxième article.

Le Canada et le Québec devraient ainsi se doter d'une législation spéciale et exhaustive en matière de discrimination qui assure une protection contre la discrimination fondée sur la race, la couleur, l'origine nationale ou ethnique, la religion ou le sexe. Cette législation, comme les autres, devra prévoir une réparation sous la forme de dommages et intérêts.

La sphère économique

Tant au Canada qu'au Québec, la discrimination raciale dans la vie économique est souvent le fait d'institutions privées et d'institutions publiques. Notamment en ce qui concerne la jouissance du droit au travail. Les Autochtones et membres de minorités ethniques, particulièrement les personnes appartenant à des minorités racisées, continuent d'être confrontées à des obstacles qui entravent leur participation dans le monde du travail, dans les institutions publiques et privées.

Devant l'étendue accélérée de la mondialisation de l'économie, l'adoption de mesures concrètes visant l'élimination de ces formes systémiques de discriminations est urgente. En effet, dans des situations où le rôle de l'État se réduit et où la privatisation augmente, il y a risque de compromettre la jouissance ou bien favoriser les violations des droits économiques, sociaux et culturels des personnes issues des minorités et des autochtones.

La mise en œuvre de la *Convention* confronte les gouvernements canadien et québécois à corriger les situations d'inégalités persistantes dans la vie économique. Pour que le milieu du travail soit représentatif de la diversité ethnique canadienne, les gouvernements respectifs devront commander une profonde transformation des tendances et des pratiques courantes. Garantir la réalisation des droits économiques des personnes issues des peuples Autochtones et des minorités racisées constitue un moyen important afin de mieux promouvoir et protéger le droit de tous les individus de jouir d'une égalité de *jure* et de *facto*.

Conclusions

Le rapport présenté par le Canada est certainement détaillé, mais il demeure une récapitulation des dispositions législatives et administratives domestiques, concernant les obligations découlant de la Convention. On n'aborde pas de manière approfondie la situation concrète des personnes appartenant à des groupes minoritaires, ni fournit de données claires et suffisantes en fonction de la couleur de la peau, de l'identité autochtone ou bien de l'origine ethnique.

Ainsi, la présente étude nous permet de proposer à notre tour que la mise en œuvre de la *Convention* au Canada et au Québec devra être largement inspirée du principe d'égalité, obligeant à l'État et ses partenaires de rester vigilants envers l'émergence des tendances sociales discriminatoires ou racistes. Une telle démarche exige l'adoption systématique de mesures visant la protection et la réalisation des droits des Autochtones, des minorités ethniques, et plus précisément des minorités racisées, possédant des identités incarnées dans une spécificité culturelle ou religieuse. De ce fait, le Gouvernement et autres acteurs sociaux prenant partie dans cette entreprise devront garantir, par l'application de politiques appropriées, que les personnes appartenant aux groupes historiquement discriminés, soient considérés dans leurs incarnations propres, logiquement différentes de la majorité.

L'analyse des 13^e et 14^e rapports présentés par le Canada ainsi que les *Conclusions finales* émises par le *Comité* n'ont fait que confirmer que les lois et les actions strictement institutionnelles, pour démocratiques qu'elles soient, ne parviennent toujours pas, à elles seules, à éradiquer l'exclusion, les préjugés raciaux et la discrimination. La mise en œuvre de la *Convention* nécessite l'engagement de la collectivité à se tenir responsable, sur le plan quotidien, afin d'agir sur les perceptions, les opinions, les visions du monde et les comportements débouchant dans des pratiques discriminatoires et racistes.

Ce faisant, il est nécessaire d'actualiser les voies de recours juridictionnels au Canada. Dans ce sens, il est urgent d'établir des méthodes d'enquête adaptées au racisme et aux différents domaines où les pratiques racistes ont des conséquences tragiques, soit le secteur de l'emploi, le secteur du logement et le secteur des biens et des services. Ces méthodes devront s'accompagner de nouveaux outils de détection de la discrimination et de mesures novatrices de support aux membres des populations vulnérables.

Le fait que le *Comité de l'ONU* ait eu de la difficulté à procéder à une évaluation des résultats concrets obtenus en matière de lutte contre toutes les formes de discrimination raciale est reliée à l'insuffisance des voies de recours efficaces pour les victimes de discrimination raciale. Les voies de recours ouvertes aux non-nationaux, aux migrants, aux demandeurs d'asile, aux réfugiés, aux minorités ethniques ou linguistiques et aux peuples autochtones. Ces voies de recours ne se sont pas avérées efficaces pour les victimes de racisme au pays.

Non seulement il faut diversifier les voies de recours offerts pour la protection des victimes, mais il est extrêmement important que les minorités et les autochtones soient représentés dans les institutions chargées de veiller au bon fonctionnement de ces recours. Ni le Québec, ni le Canada n'ont été en mesure de démontrer que les autochtones et les communautés culturelles sont représentés proportionnellement dans les organes ou institutions du système judiciaire.

Enfin, devant l'étendue de la mondialisation, telle que nous la connaissons actuellement, axée prioritairement sur des considérations économiques tend à marginaliser, exclure et « mondialiser » la discrimination raciale à l'égard des populations autochtones, des populations africaines, latinoaméricaines, et asiatiques. L'importance accordée à la déréglementation des marchés financiers internationaux et à la libéralisation du commerce a relégué à un deuxième plan, les considérations relatives aux droits humains. L'homogénéisation culturelle et la polarisation économique de classes sociales a eu un effet néfaste et certainement discriminatoire à l'égard des groupes historiquement marginalisés en raison de la couleur de leur peau : les autochtones et les minorités racisées.

¹Voir CPIJ, « Avis consultatif du 31 juillet 1930, Question des communautés gréco-bulgares, » Série B, no. 17, p. 21. Voir aussi Secrétaire général de l'ONU, « Définition et classification des minorités », Mémoire du 27 décembre 1949, N.U. Doc. E/CN.4/SUB.2/85, PP. 9-10.

² Il est pertinent de préciser qu'à l'intérieur des communautés ethnoculturelles, on trouve les minorités racisées, communément désignées « minorités visibles ». Ses membres sont exposés davantage aux pratiques discriminatoires et racistes.

³ Deschenes, J., « Proposition concernant une définition du terme minorité », N.U. Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/31, p. 29.

44 « Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques », adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU, le 18 décembre 1992.

5 « Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale », 660 R.T.N.U. 195 (1969), entrée en vigueur le 4 janvier 1969, ci-après nommée « Convention internationale sur la discrimination ». Le Canada a signé cette Convention le 24 août 1966, l'a ratifiée le 14 octobre 1970 et est entrée en vigueur le 13 novembre 1970. Il est à noter que le Canada a fait une objection à l'égard des réserves formulées par la République arabe du Yémen à l'égard des alinéas c) et d) de l'article 5, relatif à l'élimination de la discrimination dans l'exercice des droits politiques, le droit de se marier et de choisir son conjoint, le droit d'hériter ainsi que le droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion. Le Canada a fait savoir que ces réserves auraient pour effet de permettre la discrimination énumérée dans ledit article. Le Gouvernement canadien a aussi déclaré que les réserves formulées par la République arabe du Yémen sont incompatibles avec l'objet et le but de la « Convention internationale sur la discrimination raciale » et que le principe de non-discrimination est généralement accepté et reconnu en droit international s'imposant à tous les États.

⁶ Le « Comité pour l'élimination de la discrimination raciale », ci-après nommé « Comité sur la discrimination raciale » a été institué pour surveiller l'application et mise en œuvre de la « Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ». Il est composé de dix-huit experts indépendants et chaque État partie à la Convention s'engage, en vertu de l'article 9 de la Convention, à présenter un rapport à tous les deux ans au Comité sur l'élimination de la discrimination raciale sur les mesures adoptées pour donner effet aux dispositions de la Convention.

⁷ Tistoune, E., « Amélioration des procédures conventionnelles des Nations Unies en matière de droits de l'homme », *R.U.D.H.* 1992, p. 147.

⁸ La procédure d'examen de rapports étatiques est mal adaptée à des situations de violations massives et systématiques des droits de l'homme. Voir Tistoune, E., Amélioration

⁹ Voir les « Treizième et quatorzième rapports périodiques du Canada aux termes de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale », CERD/C/320/Add.5, examiné les 5 et 6 août 2002. Le Canada a présenté quatorze rapports périodiques au Comité à ce jour. Le premier rapport (U.N. Doc.CERD/C/R.25/Add.5) a été examiné par le Comité les 24 et 25 février 1972 (U.N.Doc.CERD/C/SR.97 et 98); le deuxième rapport (U.N. Doc.CERD/C/R.53/Add.6), a été examiné le 4 avril 1974 et les recommandations finales se trouvent dans le document (U.N. Doc.CERD/C/SR. 188). Le troisième rapport présenté par le Canada (U.N. Doc. CERD/C/R.78/Add.6) fut examiné le 4 août 1976 par le Comité, et on peut lire ses conclusions dans le document (U.N. Doc.CERD/C/R.SR.297 et 298). Trois ans plus tard, le Canada présenta son quatrième rapport au Comité (U.N.Doc.CERD/C/52) ayant été examiné le 6 avril 1979 (U.N.Doc.CERD/C/SR.425 et 426). Le cinquième rapport (U.N. Doc. CERD/C/50/Add.6 et 7) fut examiné par le Comité le 7 avril 1981, faisant état de la situation dans le document (U.N. Doc. CERD/C/SR522). Le sixième rapport (U.N. Doc. CERD/C/76/Add.6) a été examiné le 15 juillet 1983 (U.N.Doc.CERD/R.25/SR.633 et 634). Les septième (U.N. Doc. CERD/C/107/Add.8) et huitième rapports (U.N.Doc.CERD/C/132/Add.3) examinés ensemble les 3 et 4 mars 1987 dont les recommandations figurent dans le document (U.N. Doc. CERD/C/SR.778 et 781). Le neuvième rapport (U.N.Doc.CERD/C/159/Add.3) et le dixième rapport (U.N.Doc.CERD/C/185/Add.3) ont été examinés ensemble le 15 mars 1991 (U.N. DOC.CERD/C/SR.905 et 906). Cela a été le

même cas pour l'onzième (U.N.Doc.CERD/C/210/Add.2) et douzième rapport (U.N.Doc.CERD/C/240/Add.1) examinés ensemble. Enfin, les treizième et quatorzième rapports canadiens (U.N.Doc.CERD/C/320/Add.5) ont été examinés récemment par le Comité, qui a rendu publiques ses recommandations (U.N.Doc. CERD/C/SR.1547), lors de sa 1547^{ème} séance tenue le 21 août 2002.

¹⁰ « Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale : Canada », 01/11/2002 A/57/18.

¹¹ Voir l'article 7 de la « Déclaration sur la race et les préjugés raciaux », XX^{ème} sess. UNESCO, 27 novembre 1978.

¹² Acte constitutif de l'UNESCO (compléter)

¹³ Le Haut-Commissaire aux droits de l'homme a été à l'origine, en août 2000, d'une Déclaration intitulée « Tolérance et diversité : une vision pour le XXI^e siècle », aussi appelée « Déclaration visionnaire ». Au 23 janvier 2001, la Déclaration avait été signée par 72 dirigeants.

¹⁴ « Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide », adoptée le 9 décembre 1948

¹⁵ « Convention internationale sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid », adoptée le 30 novembre 1973 par l'Assemblée générale de l'ONU (entrée en vigueur le 18 juillet 1976) (compléter)

¹⁶ « Pacte international relatif aux droits civils et politiques » 16 décembre 1966, (1976), 999 R.T.N.U. 171. L'article 27 du Pacte dit : « 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 ». Voir aussi les Observations générales du Comité des droits de l'homme sur « Les droits des minorités (art. 27) » : 08/04/94, CCPR 23.

¹⁷ Le mot « enseignement » ici vise les divers types et les différents degrés de l'enseignement et recouvre l'accès à l'enseignement, son niveau et sa qualité, de même que les conditions dans lesquelles il est dispensé. Voir l'alinéa 2 de l'article premier de la « Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement », adoptée par la conférence de l'UNESCO, le 14 décembre 1960, entrée en vigueur le 22 mai 1962.

¹⁸ Voir l'article 3 de « Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement », adoptée par la conférence de l'UNESCO, le 14 décembre 1960, entrée en vigueur le 22 mai 1962.

¹⁹ « Protocole instituant une Commission de conciliation et de bons offices chargée de rechercher la solution des différends qui naîtraient entre États parties à la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement », adopté par la Conférence de l'UNESCO le 10 décembre 1962 et entrée en vigueur le 24 octobre 1968.

²⁰ « Déclaration internationale des Nations Unies sur l'élimination toutes les formes de discrimination raciale », Rés. 1904 (XVIII), adoptée le 20 novembre 1963 par l'Assemblée générale de l'ONU.

²¹ « Déclaration sur la race et les préjugés raciaux », adoptée par la Conférence de l'UNESCO, le 27 novembre 1978.

²² « Déclaration sur les principes fondamentaux concernant la contribution des organes d'information au renforcement de la paix et de la compréhension internationale, à la promotion des droits de l'homme et à la lutte contre le racisme, l'apartheid et l'incitation à la guerre », du 28 novembre 1978

²³ « Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction », Rés. 36/55 du 25 novembre 1981.

²⁴ « Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques », Rés. 47/135, adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU, le 18 décembre 1992.

²⁵ « Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille », Adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/158 du 18 décembre 1990. En décembre 1979, l'Assemblée générale des Nations Unies a adopté une résolution instituant un Groupe de travail chargé de rédiger la MWC ; ce groupe de travail s'est réuni 19 fois au cours des dix années suivantes afin de produire le texte de la Convention qui a été finalement achevé en 1990 et soumis à ratification. Plusieurs organisations non gouvernementales (ONG) - celles d'Asie en particulier - ont participé à ce long processus de dix ans au cours duquel ont émergé principalement trois groupes: les ONG et les organismes de travailleurs migrants extrêmement désireux de faire progresser les droits et les intérêts des travailleurs grâce à cette Convention ; les gouvernements des pays exportateurs de travailleurs migrants; et, enfin, les gouvernements des pays d'accueil (importateurs de main-d'œuvre), dans lesquels les travailleurs migrants ont été placés.

²⁶ « Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille », Adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 45/158 du 18 décembre 1990.

²⁷ Voir l'alinéa a du premier article de la « Convention No. 111 concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession », adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du travail à sa 42^{ème} session, le 25 juin 1958, entrée en vigueur le 15 juin 1960.

²⁸ « Déclaration de Philadelphie »

²⁹ « Rapport du Séminaire d'évaluation de l'application de la Convention internationale sur la discrimination, eu égard en particulier aux articles 4 et 6 », Doc. N.U. E/CN.4/1997/8/Add.1.

³⁰ « Rapport du séminaire d'experts sur le rôle de l'Internet au regard des dispositions de la Convention internationale sur le racisme », Doc. N.U. E/CN.4/1998/77/Add.2

³¹ « Le racisme sur Internet : questions juridiques et techniques », Doc. N.U.A/CONF.189/PC.1/8

³² « Déclaration sur la race et les préjugés raciaux », adoptée par la Conférence de l'UNESCO, le 27 novembre 1978.

³³ « Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale », 660 R.T.N.U. 195 (1969), entrée en vigueur le 4 janvier 1969.

³⁴ « Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction religion et de conviction », Rés. 36/55 du 25 novembre 1981.

³⁵ Le racisme, selon une définition donnée par la Commission des droits de la personne et de la jeunesse du Québec, est défini comme une théorie qui consiste à classer les êtres humains par races, pour ensuite les hiérarchiser, établir la supériorité de certains groupes sur d'autres. Exemple, le fait, dans les manuels d'histoire, de qualifier les populations autochtones américaines de sauvages par rapport aux Européens civilisés est une manifestation de racisme. Voir COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, « Pour mieux vivre ensemble, ouvrage de réflexion sur la Charte des droits et libertés de la personne du Québec à l'intention des jeunes en milieu scolaire », Direction de l'éducation, Commission des droits de la personne du Québec, 1991, p. 249.

³⁶ La politique du gouvernement fédéral canadien en matière de multiculturalisme consiste, entre autres, 1) à reconnaître le fait que le multiculturalisme reflète la diversité culturelle et raciale de la société canadienne et se traduit par la liberté, pour tous ses membres, de maintenir, de valoriser et de partager leur patrimoine culturel, ainsi qu'à sensibiliser la population à ce fait ; 2) à reconnaître le fait que le multiculturalisme est une caractéristique fondamentale de l'identité et du patrimoine canadiens et constitue une ressource inestimable pour l'avenir du pays, ainsi qu'à sensibiliser la population à ce fait ; 3) à promouvoir la participation entière et équitable des individus et des collectivités de toutes origines à l'évolution de la nation et au façonnement de tous les secteurs de la société, et à les aider à éliminer tout obstacle à une telle participation. Voir la « Loi sur le multiculturalisme canadien », L.R. (1985), ch. 24 (4e suppl.).

³⁷ Voir le paragraphe 336 des « Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale : Canada », 01/11/2002 A/57/18

³⁸ Lemonde, L., « L'impact des mesures antiterroristes sur les droits et libertés », p. 5, en ligne : <http://www.ceim.uqam.ca>.

³⁹ Voir le Préambule de la « Loi sur le multiculturalisme canadien », L.R. (1985), ch. 24 (4e suppl.).

⁴⁰ Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale : Canada, 01/11/2002 A/57/18, paragraphe 315-343.

⁴¹ Notons qu'en outre, la politique canadienne du multiculturalisme impose aux institutions fédérales l'obligation de a) faire en sorte que les Canadiens de toutes origines aient des chances égales d'emploi et d'avancement ; b) promouvoir des politiques, programmes et actions de nature à favoriser la contribution des individus et des collectivités de toutes origines à l'évolution du pays; c) promouvoir des politiques, programmes et actions permettant au public de mieux comprendre et de respecter la diversité des membres de la société canadienne; d) recueillir des données statistiques permettant l'élaboration de politiques, de programmes et d'actions tenant dûment compte de la réalité multiculturelle du pays. Voir la « Loi sur le multiculturalisme canadien », L.R. (1985), ch. 24 (4e suppl.), [sanctionnée le 21 juillet 1988].

⁴² « Loi sur l'immigration », [LR 1985, ch. I-2].

⁴³ « Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés » [titre abrégé], L.C. Ch. 27, [sanctionnée le 1^{er} novembre 2001]. En matière d'immigration, la présente loi a pour objet : a) de permettre au Canada de retirer de l'immigration le maximum d'avantages sociaux, culturels et économiques; b) d'enrichir et de renforcer le tissu social et culturel du Canada dans le respect de son caractère fédéral, bilingue et multiculturel; b.1) de favoriser le développement des collectivités de langues officielles minoritaires au Canada; c) de favoriser le développement économique et la prospérité du Canada et de faire en sorte que toutes les régions puissent bénéficier des avantages économiques découlant de l'immigration; d) de veiller à la réunification des familles au Canada; e) de promouvoir l'intégration des résidents permanents au Canada, compte tenu du fait que cette intégration suppose des obligations pour les nouveaux arrivants et pour la société canadienne.

⁴⁴ Cette Loi permettait de cibler des immigrants hautement qualifiés et ensuite, lorsqu'ils arrivaient au Canada, ils avaient beaucoup de difficulté à faire reconnaître leurs diplômes. C'était encore plus problématique lorsque ces immigrants qualifiés arrivaient de pays non occidentaux ou pauvres. Les immigrants venant des pays occidentaux ont beaucoup plus de facilité à faire reconnaître leurs compétences et accéder aux postes correspondant à leurs connaissances. Les diplômés universitaires des pays non occidentaux sont nettement considérés comme étant d'une catégorie inférieure à ceux des pays riches. Voir Reitz, J. G., « Immigrant Skill Utilization in the Canadian Labour Market : Implications of Human Capital Research », en ligne : <http://www.utoronto.ca/ethnicstudies/research.htm>

⁴⁵ L'ancienne Loi comprenait des dispositions sur l'interdiction de territoire qui s'appliquaient aux personnes qui entraient ou qui demeuraient au Canada en commettant une fraude ou en faisant de fausses déclarations. L'article 40 de la nouvelle Loi élargit cette disposition en créant une nouvelle catégorie d'interdiction de territoire. « Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés » [titre abrégé], L.C. Ch. 27, [sanctionnée le 1^{er} novembre 2001].

⁴⁶ Le droit d'interjeter appel est maintenu pour les membres de la famille immédiate, y compris les époux, les conjoints de fait et les enfants à charge, à la lumière de considérations humanitaires qui s'appliqueraient dans ces cas.

⁴⁷ Cette mesure permettra d'accélérer le processus de renvoi en éliminant l'exigence actuelle selon laquelle la Section de l'immigration de la CISR doit tenir une audience distincte pour déterminer l'admissibilité, une fois que la Section de la protection des réfugiés a déjà établi qu'il y a eu une fraude ou de fausses déclarations, qui avaient permis d'accorder l'asile.

⁴⁸ -La proportion des réfugiés pris en charge par le gouvernement est plus importante dans le cas de ceux venant d'Europe (59 %) que venant d'Afrique (12 %). La population globale de personnes en provenance de ces deux régions cherchant refuge au Canada est pourtant similaire. De tous les pays où les visiteurs sont requis de présenter un visa pour entrer au Canada, 81 % sont des pays de l'hémisphère sud, tandis que 19 % sont des pays où la population est blanche. (compléter). L'immigration canadienne exige également que les réfugiés au sens de la Convention produisent des pièces d'identité satisfaisantes pour obtenir la résidence permanente ou pour parrainer un conjoint vivant à l'étranger. Dans les pays où la documentation est assez rare, comme en

Afrique, de nombreuses familles sont séparées pendant de longues périodes parce que les rouages de la bureaucratie tournent trop lentement. À leur arrivée, les immigrants doivent payer le droit exigé pour l'établissement qui est de 975 \$ afin d'obtenir la résidence permanente. Il s'agit d'une somme considérable pour quelqu'un qui doit immédiatement assumer les coûts de la vie et les taux régressifs des devises, surtout s'il arrive d'un des nombreux pays où le niveau de revenu n'est pas comparable à celui du Canada.

⁴⁹

⁵⁰ Ministère du Patrimoine canadien, « *Rapport au Parlement sur l'application de la Loi sur le multiculturalisme canadien dans les institutions fédérales* », Programme du multiculturalisme, Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2001, Numéro de catalogue Ci95-1/2000, 2001, p. 6.

⁵¹ Ministère du Patrimoine canadien, « *Rapport au Parlement sur l'application de la Loi sur le multiculturalisme canadien dans les institutions fédérales* », Programme du multiculturalisme, Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 2001, Numéro de catalogue Ci95-1/2000, 2001, p. 6.

⁵² Galabuzi, Grace Edward, « *Canada's Creeping Apartheid: The Economic Segregation and Social Marginalization in Racialised Groups* », Toronto : CSJ Foundation for Research and Education, 2001.

⁵³ Conseil canadien de développement social, « *Inégalité d'accès : profil des différences entre les groupes ethnoculturels canadiens dans les domaines de l'emploi, du revenu et de l'éducation* », Toronto : Fondation canadienne des relations raciales, 2000.

⁵⁴ D'après des nombreuses études faites dans ce domaine, par exemple, les immigrants de sexe masculin appartenant à une minorité visible gagnent en moyenne 15% de moins que leurs homologues de race blanche. Parmi les membres des minorités dites visibles nés au pays, les hommes de ce groupe gagnent encore 9% de moins que ceux de race blanche, avec des qualifications, des compétences et une expérience équivalentes. Voir (compléter)

⁵⁵ Voir Chicha-Pontbriand, M.-T., « *Discrimination systémique. Fondement et méthodologie des programmes d'accès à l'égalité en emploi* », Éditions Yvon Blais, p. 85.

⁵⁶ « *Treizième et quatorzième rapports périodiques du Canada aux termes de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* », CERD/C/320/Add.5, examiné les 5 et 6 août 2002, p. 11.

⁵⁷ Entre 1987 et 1997, la représentation des Autochtones dans la fonction publique est passé de 1,8% à 2,4%, et celle des minorités culturelles et racisées de 2,7% à 4,7%

⁵⁸ *Charte des droits et libertés de la personne du Québec*, L.R.Q. C-12, dernière modification : 24 juin 2002.

⁵⁹ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, « *Le dispositif juridique et administratif de la lutte contre la discrimination raciale au Québec et ses résultats d'application* », Cat. 2.120-1.4, 1999, p. 9.

⁶⁰ CONSEIL DES RELATIONS INTERCULTURELLES, « *Pour une démocratie inclusive : pouvoir politique et représentation de la diversité ethnoculturelle* », Avis présenté au Ministre des relations avec les citoyens et de l'immigration, 22 mars 2002, pp. 5-6.

⁶¹ Plusieurs institutions publiques ont déploré l'absence de fermeté dans l'application du PAÉ au sein de la Fonction publique nuisant les balises démocratiques du gouvernement québécois. Rappelons les recommandations de l'Association des Fonctionnaires issus des communautés culturelles, celles de la *Commission des droits de la personne et de la jeunesse* à cet égard, ainsi que les conclusions du *Conseil des relations interculturelles* sur les causes de la sous-représentativité des groupes minoritaires. Voir le Conseil des relations interculturelles, « *L'équité en emploi : de l'égalité de droit à l'égalité de fait* », 1999; Association des Fonctionnaires issus des communautés culturelles, « *Pour une fonction publique québécoise ouverte aux minorités ethnique et culturelles* », Mémoire présenté auprès de la Ministre délégué à l'administration et à la Fonction publique et présidente du Conseil du trésor, 1995, pp. 18-22.