

APPEL À CONTRIBUTION DE L'ONU

**Obligations des États parties en matière de politiques publiques globales
pour adresser et éradiquer la xénophobie et son impact sur les droits
des personnes migrantes, leurs familles, et autres non-citoyens
par la discrimination raciale**

LANCÉ CONJOINTEMENT PAR

**Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et
le Comité des travailleurs migrants**

CONTRIBUTION
DE LA COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE
REPRÉSENTÉE PAR MYRLANDE PIERRE, VICE-PRÉSIDENTE RESPONSABLE DU MANDAT CHARTE
CONFIÉ À LA COMMISSION PAR LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE

Préparé par

M^e Mathilde Viau-Tassé, conseillère juridique
Direction de la recherche

Avec la collaboration de

Jean-Sébastien Imbeaut, chercheur
M^e Karina Montminy, conseillère juridique
Direction de la recherche

22 avril 2024

(Version finale)

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse¹ est un organisme public et indépendant du gouvernement du Québec constitué par la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec². Sa mission est d'assurer le respect et la promotion des principes qui y sont énoncés. Elle assure également la protection de l'intérêt de l'enfant, ainsi que le respect et la promotion des droits qui lui sont reconnus par la *Loi sur la protection de la jeunesse*³. La Commission exerce aussi un rôle de surveillance des programmes d'accès à l'égalité visant les groupes victimes de discrimination, notamment encadrés par la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*⁴.

Conformément à la Charte québécoise, la Commission intervient dans les matières qui sont de la compétence législative de la province du Québec. Elle a, entre autres, la responsabilité :

- de faire enquête sur les situations de discrimination, d'exploitation de personnes âgées ou de personnes handicapées ou de lésion de droits d'un enfant ;
- d'élaborer et d'appliquer un programme d'information et d'éducation sur les droits de la personne et les droits de la jeunesse ;
- de diriger et encourager les recherches et publications sur les libertés et droits fondamentaux ou sur les droits de la jeunesse ;
- de relever les dispositions des lois du Québec qui seraient contraires à la Charte québécoise et faire au gouvernement les recommandations appropriées ;
- de coopérer avec toute organisation vouée à la promotion des droits et libertés de la personne, au Québec ou à l'extérieur.

La mission et les responsabilités de la Commission correspondent à un ensemble d'exigences établies par les *Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme* « Principes de Paris » concernant le statut des institutions nationales des droits de l'homme⁵. D'ailleurs, elle exerce sa mission à la lumière du droit international des droits de la personne dans ses avis et recommandations.

Bien que le Québec est une terre d'accueil qui se caractérise par l'ouverture, depuis quelque temps, avec l'intensification des flux migratoires, une recrudescence de la xénophobie et de la discrimination xénophobe est observable. La province ne fait pas exception à la situation qui prévaut ailleurs dans le monde. La Commission constate que le phénomène de l'immigration et les enjeux qui y sont rattachés occupent une place grandissante dans les débats publics. Au cours des dernières années, elle a relevé une polarisation du discours sur ces questions et a soulevé des inquiétudes quant aux propos tenus sur des plateformes publiques, y compris les réseaux sociaux, marqués par l'intolérance, la xénophobie et le racisme⁶.

¹ Ci-après « Commission ».

² *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C -12.

³ *Loi sur la protection de la jeunesse*, RLRQ, c. P-34.1.

⁴ *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*, RLRQ, c. A-2.01.

⁵ Organisation des Nations Unies, *Principes concernant le statut des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme*, Doc. N.U. A/RES/48/134 (1993).

⁶ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Réfléchir sur le passé des droits humains tout en envisageant l'avenir de l'éducation aux droits humains*, (21 février 2024), en ligne <https://www.cdpedj.qc.ca/fr/actualites/allocution-equitalks> ; Commission des droits de la personne et des droits de la

Dans le cadre de l'appel à contributions du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et du Comité des travailleurs migrants portant sur le développement d'une politique globale pour adresser et éradiquer la xénophobie et son impact sur les droits des personnes migrantes, leurs familles, et autres non-citoyens affectés par la discrimination raciale, la Commission aborde d'abord la définition de la xénophobie dans un sens social et politique (**question 1**) et s'attarde ensuite sur les éléments d'une politique publique globale et holistique visant à prévenir et à éradiquer la xénophobie (**question 2**) ainsi qu'au rôle des gouvernements locaux dans la mise en œuvre d'une telle politique (**question 12**).

1. DÉFINIR LA XÉNOPHOBIE

Dans son étude *Les actes haineux à caractère xénophobe, notamment islamophobe*, la Commission a proposé une définition de la notion de xénophobie⁷. D'entrée de jeu, elle explique que pour définir la xénophobie dans un sens social et politique, il importe d'adopter une définition large de celle-ci qui permet d'inclure ses différentes cibles et manifestations⁸.

Comme le reconnaît le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associé⁹, définir la xénophobie comporte certaines difficultés¹⁰. D'une part, ce terme n'est pas défini en droit international, et il en va de même en droit canadien et québécois. D'autre part, sa proximité avec d'autres concepts comme le racisme rend la délimitation de ses contours plus complexe. D'ailleurs, en 2021, la Rapporteuse spéciale sur le racisme indiquait que « la xénophobie est une manifestation majeure du racisme moderne et le résultat direct des déplacements et des inégalités, qui prennent leur origine dans la mondialisation »¹¹.

Certains auteurs essaient toutefois de distinguer les concepts de xénophobie et de racisme. La xénophobie serait constitutif d'un ressort qui relève davantage de la réfraction à l'égard de la différence, au regard de certains traits culturels, nationaux alors que le racisme serait plutôt fondé sur

jeunesse, *Les personnes immigrantes : une richesse qui participe au développement social, culturel, économique et identitaire du Québec*, Déclaration, (18 octobre 2022), en ligne <https://www.cdpcj.qc.ca/fr/actualites/declaration-immigration> ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Allocution lors du lancement de l'étude Les actes haineux à caractère xénophobe, notamment islamophobe*, (26 septembre 2019), en ligne <https://www.cdpcj.qc.ca/fr/actualites/allocution-lors-du-lancement-d-2>.

⁷ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Les actes haineux à caractère xénophobe, notamment islamophobe : résultats d'une recherche menée à travers le Québec*, (2019), en ligne https://www.cdpcj.qc.ca/storage/app/media/publications/etude_actes_haineux.pdf.

⁸ *Ibid.*

⁹ Ci-après « Rapporteur spécial sur le racisme » ou « Rapporteuse spéciale sur le racisme ».

¹⁰ Voir notamment : Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, *Xénophobie, sa conceptualisation, son évolution et ses manifestations, Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée*, Doc. N.U. A/HRC/32/50, (13 mai 2016), aux pp 9 à 12.

¹¹ Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, *Élimination du racisme, de la discrimination raciale, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée : application intégrale et suivi de la Déclaration et du Programme d'action de Durban, Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée*, Doc. N.U. A/76/434, (22 octobre 2021), à la p 11 et 12.

une volonté d'essentialiser et de hiérarchiser les origines et les cultures¹². Ils reconnaissent cependant la difficulté de distinguer ces deux termes « en raison des glissements discursifs et comportementaux courants d'une notion à l'autre »¹³. Selon la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, le racisme inclurait des phénomènes tels que la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance¹⁴.

La xénophobie est liée au racisme dans la mesure où la personne racisée identifiée comme « l'autre » est également perçue comme extérieure ou étrangère et crainte ou perçue comme une menace comme l'indiquent les auteurs Bolaffi G. et al. dans leur ouvrage *Dictionary of Race, Ethnicity and Culture* :

In everyday language, as well as in official documents, xenophobia is often coupled with racism, and it is, in fact, difficult to clearly define the facets of meaning whereby the two terms diverge. [. . .] From a psychological point of view, the foreigner is initially perceived primarily as the 'Other', and is only viewed objectively as someone coming from another country—whether as a guest or as an invader—once we move beyond this initial response. [. . .] The construction of identity requires a dialectic tension between these two poles, and involves a process of projection which can at times be felt as a danger of 'losing' oneself in the Other, leading to a loss of perception of one's identity and to a feeling of disorientation¹⁵.

Une appartenance réelle ou présumée « à un autre groupe linguistique, religieux, culturel et/ou géographique »¹⁶ peut aussi constituer des objets de la xénophobie¹⁷. La xénophobie [...] « peut être le corrélat spontané de l'ethnocentrisme, qui consiste à attribuer une supériorité absolue aux normes et aux valeurs de sa propre communauté »¹⁸.

Ainsi, la xénophobie implique de prendre en compte différents motifs de discrimination, tels que la « race », la couleur, l'origine ethnique ou nationale et la religion. Dans une perspective intersectionnelle, il faut également considérer l'entrecroisement avec d'autres motifs de discrimination, tels que le sexe ou la condition sociale¹⁹.

L'étymologie du mot « xénophobie » peut également contribuer à mieux comprendre son sens. Il trouve ses racines dans le grec ancien où « xéno » signifie « ce qui vient de l'extérieur » et « phobie »

¹² Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 7. Organisation internationale du Travail, Organisation internationale pour les migrations, Haut-Commissariat aux droits de l'homme, *International Migration, Racism, Discrimination and Xenophobia*, (2001), en ligne <https://www2.ohchr.org/english/issues/migration/taskforce/docs/wcar.pdf>, p. 2.

¹³ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 7, à la p 29.

¹⁴ Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, *Recommandation de politique générale no. 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2003 cité dans Labelle, Micheline, « Un lexique du racisme : Étude sur les définitions opérationnelles relatives au racisme et aux phénomènes connexes » Centre de recherche sur l'immigration, l'ethnicité et la citoyenneté (Canada) Observatoire international sur le racisme et les discriminations, (2006), à la p 37.

¹⁵ Bolaffi, G. et al., *Dictionary of Race, Ethnicity and Culture*, Londres, Sage Publications, (2003), à la p 331 et 332.

¹⁶ Réseau Canopé, La xénophobie. Fiche notion, 2016.

¹⁷ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 7, à la p. 30. Voir également Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, *supra* note 10, à la p. 10.

¹⁸ Ferréol, Gilles et Jucquois, Guy (dir.), *Dictionnaire de l'altérité et des relations interculturelles*, Paris, Éditions Armand Colin, (2003), à la p 351.

¹⁹ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 7, à la p. 254.

« la peur »²⁰. Plus largement, ce qui paraît exogène au groupe et qui semble menacer son identité, sa culture ou ses valeurs peut potentiellement être la cible d'attitudes, de propos ou de gestes à caractère xénophobe²¹. Ainsi, les non-nationaux, les nouveaux arrivants, les travailleurs migrants, les réfugiés et les demandeurs d'asile peuvent être particulièrement visés par les manifestations de xénophobie.

Il importe également d'inclure dans la définition de la xénophobie les conséquences de ses manifestations sur les individus ciblés et, plus largement, sur les membres de différents groupes ainsi que sur les rapports inter-groupes :

La xénophobie a des effets qui sont à la fois individuels et sociaux. Lorsqu'elle se manifeste par des actes, la xénophobie a des conséquences bien concrètes pour les victimes directes. Elle risque d'engendrer chez ces dernières diverses atteintes à leurs droits et libertés. Par effet de halo, les manifestations de xénophobie peuvent plus largement affecter la cohabitation pacifique des groupes et la confiance mutuelle qu'elle requiert. En plus de la violence physique, la légitimation de discours et de narratifs xénophobes peut engendrer une violence symbolique en imposant des représentations négatives de certains groupes. C'est ainsi que la Déclaration de la Conférence de Durban a mis l'accent sur le fait que « les différentes manifestations de xénophobie sont l'une des principales sources et formes contemporaines de discrimination et de conflit ». Elles forment l'un des moteurs de l'intolérance et de la violence inter-groupe²².

À cet effet, dans le contexte de la Décennie internationale des personnes d'ascendance africaine des Nations Unies, la Commission tient également à souligner la vulnérabilité de ce groupe au racisme, à la discrimination raciale et à la xénophobie²³.

2. PISTES POUR UNE POLITIQUE PUBLIQUE GLOBALE ET HOLISTIQUE VISANT À PRÉVENIR ET À ÉRADIQUER LA XÉNOPHOBIE ET LE RÔLE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX

Dans le processus d'élaboration d'une politique publique globale et holistique, il est crucial de prendre en compte le cadre d'analyse des droits et libertés de la personne défini par le droit international et le droit interne. Dans cette perspective, la Commission préconise une démarche qui englobe un ensemble de mesures législatives et politiques, dont des programmes, visant à éliminer la xénophobie ainsi que son impact sur les droits des personnes migrantes. Pour ce faire, la Commission formule deux types de pistes de solutions. D'une part, pour l'élaboration d'orientations globales, elle recommande le développement d'une approche coordonnée et concertée pour l'adoption de mesures préventives destinées aux différents acteurs concernés. D'autre part, elle propose des mesures à mettre en œuvre pour prévenir et lutter contre la xénophobie qui visent plus spécifiquement les gouvernements locaux.

En ce qui concerne les mesures préventives, la Commission identifie comme prioritaire d'intervenir sur les perceptions entretenues à l'égard des personnes migrantes. Une des solutions consiste selon elle à renforcer le programme d'éducation aux droits dans les écoles, tant dans le *curriculum* que dans les

²⁰ Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, « Xénophobie ».

²¹ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 7, à la p. 30.

²² *Ibid*, à la p. 30 et 31.

²³ Voir notamment : Organisation des états américains, *Plan d'action de la décennie des personnes d'ascendance africaine dans les Amériques (2016-2025)*, AG/RES. 2891 (XLVI-O/16), 14 juin 2016, p. 3.

normes et pratiques qui y sont établies²⁴. L'éducation aux droits participe à cette conception globale de l'éducation que promeut la *Déclaration universelle des droits de l'homme* qui prévoit à son article 26 qu'elle « doit viser au plein épanouissement de la personnalité humaine et au renforcement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales » et « favoriser la compréhension, la tolérance et l'amitié entre toutes les nations et tous les groupes raciaux et religieux ». L'éducation aux droits contribue également à déconstruire les préjugés et les stéréotypes, à promouvoir la tolérance et la diversité, ainsi qu'à cultiver de nouvelles attitudes ancrées dans la promotion et la protection des droits et libertés et dans l'actualisation des valeurs démocratiques. Elle constitue donc un outil précieux pour contrer l'influence de discours véhiculant des messages racistes et xénophobes, comme le souligne le rapport du Rapporteur spécial sur le racisme de 2012²⁵. À ce propos, la vice-présidente de la Commission, Myrlande Pierre, mettait en lumière l'importance de rendre plus intelligibles les droits et libertés de la personne comme vecteur de déconstruction de certains mythes ou préjugés tenaces²⁶. Elle soulignait par ailleurs que cela favoriserait une mobilisation plus grande en faveur des changements nécessaires.

Il est ainsi essentiel que la politique globale intègre un volet sur l'éducation aux droits et encourage la mise en place d'un système éducatif inclusif et représentatif de la diversité ethnique et culturelle de la société. Cela implique notamment de former les personnes enseignantes aux questions de discrimination raciale et de xénophobie et d'utiliser des manuels scolaires mettant en valeur les contributions positives des personnes migrantes ainsi que leurs langues et traditions. Cette démarche encouragerait également la participation effective des personnes issues de l'immigration à la société, lesquelles sont animées d'une détermination renouvelée à réussir leur parcours d'intégration et celui de leurs enfants²⁷. Dans cette optique, il convient de prêter également une attention à l'éducation et à l'information dans la perspective de déconstruire les idéologies fondées sur le mépris et la déshumanisation des individus et celles qui nient ou rejettent le principe de l'égalité de tous les êtres humains. Les gouvernements et les institutions publiques doivent déployer une action efficace et pérenne par la conception de politiques publiques et des programmes gouvernementaux qui prennent en compte ces phénomènes délétères.

De façon complémentaire, la sensibilisation du grand public constitue un moyen efficace pour prévenir et lutter contre la xénophobie. Faisant écho à la recommandation formulée dans son étude menée sur les actes haineux à caractère xénophobe, la Commission est ainsi d'avis qu'il faut intensifier les campagnes de sensibilisation auprès du grand public pour la lutte et la prévention de cette forme spécifique de discrimination²⁸. En ce sens, des outils d'information sur la xénophobie et les recours existant pour les victimes qui en sont l'objet devraient être rendus disponibles à l'ensemble de la population²⁹.

Concernant l'implication des gouvernements locaux dans cette lutte, la Commission propose l'élaboration d'un ensemble de mesures pour prévenir et combattre la xénophobie. Pour elle, des

²⁴ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2024), *supra* note 6.

²⁵ Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, *Suivi et application de la Déclaration et du Programme d'action de Durban, Rapport du Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée*, Doc. N.U. A/HRC/32/50, 15 mai 2012, à la p. 8.

²⁶ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2024), *supra* note 6.

²⁷ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (2022), *supra* note 6.

²⁸ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *supra* note 7, à la p. 261.

²⁹ *Ibid*, à la p. 262.

interventions gouvernementales proactives et de nature systémique s'imposent afin de combattre les situations de discrimination vécues par les minorités racisées, dont les actes haineux qui en sont une forme grave³⁰.

Comme la Commission l'a déjà fait valoir, une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la discrimination afin d'identifier et de reconnaître le caractère discriminatoire des obstacles systémiques rencontrés par les membres des minorités racisées dans différents secteurs de la société devrait être mise en place³¹. Elle propose ainsi, dans le présent contexte, l'adoption d'une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la xénophobie. Cette politique devrait notamment identifier et reconnaître le caractère discriminatoire des obstacles systémiques rencontrés par les membres des groupes visés, y compris les minorités racisées, dans divers secteurs de la société. Des mesures spécifiques devraient viser à enrayer les actes xénophobes.

De plus, la Commission estime nécessaire que soit exigé des gouvernements locaux et nationaux de colliger des données sur les actes xénophobes et d'encourager les recherches sur les enjeux liés à la xénophobie afin de favoriser la mise en place de stratégies permettant de lutter effectivement contre ce phénomène³².

Dans un contexte de croissance des propos à caractère haineux et xénophobe sur des plateformes numériques, y compris les réseaux sociaux, la Commission propose la création d'un groupe de travail composé notamment du secteur de la sécurité publique, de représentants des médias de l'information, de distributeurs d'internet, des médias sociaux, d'experts et de représentants des groupes de défense des droits des personnes issues de minorités racisées et religieuses pour élaborer des mesures pour lutter contre les discours haineux en ligne³³.

Enfin, la Commission considère essentiel de mettre en place des mesures d'intervention pour mieux accompagner les victimes de xénophobie, considérant que peu portent plainte³⁴. Dans cet esprit, elle suggère, afin de favoriser l'accès à la justice des victimes, la mise en place d'un groupe de travail réunissant les services de police, les associations et les groupes concernés ainsi que les organismes d'accompagnement des victimes afin de concevoir et de mettre en œuvre des moyens visant à enrayer les obstacles existants lors du signalement des crimes haineux et à améliorer le soutien offert aux victimes lors du traitement judiciaire³⁵.

De manière générale, la Commission encourage les autorités locales et régionales à fournir les ressources nécessaires aux organismes de défense des droits voués à la lutte contre le racisme et la xénophobie.

³⁰ *Ibid*, à la p 260.

³¹ Voir notamment : *Ibid* aux pp 254 à 278.

³² *Ibid*, à la p 272.

³³ *Ibid*, à la p 267.

³⁴ *Ibid*, à la p 275.

³⁵ *Ibid*, à la p 267.

CONCLUSION

En terminant, la Commission réaffirme son inquiétude face à la recrudescence de la xénophobie et de la discrimination qui en découle. Elle insiste sur la nécessité d'inclure dans la définition de cette notion les conséquences que la xénophobie entraîne sur les individus ciblés, certains groupes et les relations inter-groupes. Dans le cadre de l'élaboration d'une politique publique globale, la Commission préconise une approche coordonnée et concertée pour prévenir et lutter contre la xénophobie et ses conséquences sur les droits des migrants. Elle propose, à cet effet, l'élaboration d'orientations globales pour le développement de mesures préventives visant les différents acteurs concernés. Plus spécifiquement pour les gouvernements locaux et nationaux, elle suggère des mesures (l'adoption d'une politique gouvernementale de lutte contre le racisme et la xénophobie, la collection de données et réalisation de recherches sur la xénophobie, la mise sur pied de groupes de travail pour adresser les discours haineux et xénophobes en ligne, le développement de mesures d'accompagnement des victimes d'actes haineux à caractère xénophobe) à mettre en œuvre pour prévenir et lutter contre la xénophobie.

MVT/sd