



Cat. 2.412-88

COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI N° 51,

LOI MODIFIANT LA LOI SUR LA FONCTION PUBLIQUE

ET LA LOI SUR L'IMPUTABILITÉ DES SOUS-MINISTRES ET DES DIRIGEANTS

D'ORGANISMES PUBLICS

Juin 1999

**Document adopté à la 441^e séance de la Commission
tenue le 11 juin 1999, par sa résolution COM-441-5.1.1**

Normand Dauphin
Secrétaire de la Commission

Recherche et rédaction :

M^e Pierre Bosset, conseiller juridique
Muriel Garon, coordonnatrice
Direction de la recherche et de la planification

Monik Bastien, coordonnatrice
Direction des programmes d'accès à l'égalité

Mise en page :

Diane Durand (Direction de la recherche et de la planification)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
1 Le mandat de la Commission	2
2 Le cadre d'analyse	3
3 Analyse des dispositions du Projet de loi n° 51	3
3.1 Une volonté politique à saluer	3
3.2 La suppression du rangement par niveau	4
3.3 Observations supplémentaires sur les programmes gouvernementaux.....	8
4 Les autres responsabilités de l'État et du législateur	9
4.1 Les sociétés d'État et organismes non régis par la Loi sur la fonction publique	10
4.2 Les programmes découlant de l'obligation contractuelle.....	10
4.3 Les programmes d'accès à l'égalité en éducation	11
CONCLUSION ¹²	
ANNEXE	14

INTRODUCTION

L'Assemblée nationale est présentement saisie du Projet de loi n° 51, *Loi modifiant la Loi sur la fonction publique et la Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*.

Ce projet de loi donne suite à la volonté de « faire une place équitable à la diversité québécoise »¹ exprimée dans le dernier discours inaugural. Il modifie la *Loi sur la fonction publique*² afin de permettre la nomination d'un fonctionnaire parmi tous les candidats déclarés aptes à la suite d'un concours, supprimant ainsi le rangement des candidats par niveau. Il modifie aussi cette loi afin d'obliger les ministères et organismes à rendre compte, sous une rubrique particulière de leur rapport annuel, des résultats obtenus par rapport aux objectifs d'un programme d'accès à l'égalité ou d'un plan d'embauche qui leur sont applicables. Enfin, le projet de loi modifie la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et des dirigeants d'organismes publics*³ afin d'indiquer expressément que lesdits résultats pourront être discutés en commission parlementaire.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a pris connaissance du projet de loi et, dans le cadre de son mandat, désire faire part de ses observations.

1 Discours inaugural du Premier ministre, *Journal des débats*, 3 mars 1999.

2 L.R.Q., c. F-3.1.1.

3 L.R.Q., c. I-4.1 [ci-après « *Loi sur l'imputabilité* »].

1 LE MANDAT DE LA COMMISSION

La Commission a reçu du législateur le mandat d'assurer, par toutes mesures appropriées, la promotion et le respect des principes contenus dans la *Charte des droits et libertés de la personne*.⁴

En ce qui concerne plus particulièrement les programmes d'accès à l'égalité, la Commission a pour fonction de surveiller l'application de ceux-ci,⁵ de faire enquête sur toute situation lui paraissant constituer un cas de discrimination pouvant donner ouverture à un programme d'accès à l'égalité,⁶ et de prêter assistance à l'élaboration d'un programme établi sur une base volontaire.⁷ La Commission s'est aussi vu confier par décret le mandat d'agir comme experte auprès du gouvernement pour l'évaluation de la performance des entreprises soumises au programme d'obligation contractuelle.⁸

La Commission a par ailleurs pour fonction de procéder à l'examen des textes législatifs et de faire les recommandations appropriées.⁹ Dans ce contexte, elle a déjà eu l'occasion de formuler au législateur des observations portant sur certains aspects du cadre juridique applicable aux

4 L.R.Q., c. C-12 [ci-après « la Charte »].

5 Charte, art. 89.

6 *Id.*, art. 71 (2ème al., par. 1°) et art. 86.

7 *Id.*, art. 87 (2ème al.).

8 Décision n° 87-246 (23 septembre 1987).

9 Charte, art. 71 (2ème al., par. 6°).

programmes d'accès à l'égalité.¹⁰ C'est dans le cadre du même mandat qu'elle formule aujourd'hui ses observations sur le Projet de loi n° 51.

2 LE CADRE D'ANALYSE

Pour analyser le Projet de loi n° 51, la Commission se fonde sur l'expérience acquise au cours des quatorze années écoulées depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la Charte relatives aux programmes d'accès à l'égalité.¹¹ On en retrouve l'essentiel dans le Bilan de l'application des programmes d'accès à l'égalité publié tout récemment par la Commission.¹²

Dans ce Bilan, la Commission fait état des résultats obtenus dans la mise en œuvre des programmes d'accès à l'égalité et formule des recommandations visant à maintenir les acquis des quatorze dernières années, ainsi qu'à élargir la portée et l'efficacité des programmes pour l'avenir. S'appuyant sur ses constatations, la Commission soulignera ici certains problèmes particuliers rencontrés dans la mise en œuvre ou le développement des programmes d'accès à l'égalité, ainsi que les responsabilités qui en découlent pour l'État et le législateur, y compris dans certains domaines non visés par le projet de loi.

10 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Mémoire à la Commission parlementaire des Institutions sur le projet de règlement concernant les programmes d'accès à l'égalité* (25 septembre 1985).

11 Charte, articles 86 à 92 inclusivement (partie III).

12 COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les programmes d'accès à l'égalité au Québec : bilan et perspectives* (décembre 1998).

3 ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI N° 51

3.1 Une volonté politique à saluer

Le Projet de loi n° 51 exprime la volonté politique du gouvernement que les programmes d'accès à l'égalité permettent d'arriver à une représentation équitable et non discriminatoire des membres des groupes cibles dans la fonction publique. Sous-ministres et dirigeants d'organismes auraient dorénavant à inclure les résultats obtenus en regard des objectifs des programmes d'accès à l'égalité, ou de leur plan d'embauche pour les handicapés, dans leur rapport annuel, et à en discuter en commission parlementaire.

Ces changements donnent un message clair à l'ensemble des gestionnaires de l'État, au personnel de la fonction publique et à l'ensemble des citoyens : la représentativité équitable et non discriminatoire de la fonction publique, ainsi qu'une gestion des ressources humaines respectant l'égalité des chances, font partie intégrante de la mission de l'État. Il y a lieu de saluer cette volonté politique, en apportant toutefois certains commentaires sur les moyens proposés pour la mettre en œuvre.

3.2 La suppression du rangement par niveau

Le Projet de loi n° 51 propose de permettre la nomination d'un fonctionnaire parmi tous les candidats déclarés aptes à la suite d'un concours, supprimant ainsi le rangement des candidats par niveau.

Le rangement par niveau fut introduit en 1983, c'est-à-dire lorsque fut adoptée¹³ l'actuelle *Loi sur la fonction publique*. L'ancienne loi,¹⁴ qui datait de 1978, prévoyait que les fonctionnaires étaient choisis par ordre de mérite, après la tenue d'un concours.¹⁵ La loi actuelle maintient le concours, mais prévoit que la nomination d'un fonctionnaire est faite, « *selon l'ordre de rangement des niveaux, au choix parmi les personnes de même niveau* ». Les candidats d'un niveau supérieur ont priorité sur ceux des niveaux inférieurs. Le sous-ministre ou dirigeant d'organisme doit, le cas échéant, transmettre au Conseil du trésor les raisons pour lesquelles il n'a pas choisi un candidat membre d'un groupe cible rangé au même niveau que le candidat retenu.

À noter qu'au moment de l'introduction du rangement par niveau, en 1983, les dispositions de la Charte relatives aux programmes d'accès à l'égalité n'étaient pas encore entrées en vigueur.¹⁶ Toutefois, l'art. 53 fait

13 L.Q. 1983, c. 55.

14 *Loi sur la fonction publique*, L.Q. 1978, c. 15.

15 *Id.*, art. 67. La législation antérieure ne faisait pas mention expresse du mérite. Elle prévoyait tout de même la tenue de concours : *Loi de la fonction publique*, S.Q. 1965 (1ère sess.), c. 14; *Loi du service civil*, S.R. 1964, c. 13; *Loi du service civil*, S.Q. 1941, c. 11; *Loi concernant le service civil*, S.R. 1925, c. 10; S.R. 1909, arts. 639 et suivants.

16 Cette entrée en vigueur s'est faite le 26 septembre 1985. Auparavant, certains jugements des tribunaux laissaient entendre qu'en établissant des préférences fondées sur des critères interdits, les mesures d'accès à l'égalité pouvaient aller à l'encontre de la Charte. Voir en ce sens *Pelletier c. Léger*, C.S. Québec, n° 200-05-

explicitement mention des programmes d'accès à l'égalité, montrant ainsi que l'introduction du rangement par niveau visait à faciliter l'atteinte des objectifs des programmes gouvernementaux qui seraient mis en place plus tard, conformément à la Charte.

Le rangement par niveau permettait en effet d'éviter les illusions d'un rangement absolu où chaque point ou fraction de point pouvait justifier la préséance donnée à une candidature, comme si le pointage pouvait être exempt de biais. Il établissait des plages plus larges d'équivalence à l'intérieur desquelles des choix pouvaient s'effectuer.

Le pas que propose de franchir le Projet de loi n° 51, c'est-à-dire l'élimination de ces plages au profit d'une seule catégorie de personnes jugées aptes, vient élargir considérablement cette aire de souplesse, ouvrant toutefois la porte à une part d'arbitraire significativement plus large. En fait, le problème de la sélection est renvoyé au gestionnaire responsable. Le retrait de l'obligation de justifier la décision de ne pas préférer une personne appartenant à un groupe cible par ailleurs rangée dans un même niveau de compétence va dans le même sens. Ainsi, l'imputabilité générale des sous-ministres et dirigeants d'organismes quant aux résultats devient-elle seule garante du respect des objectifs du programme.

La coïncidence d'une telle modification avec l'annonce d'objectifs significatifs d'embauche pour les « minorités culturelles » véhicule de plus

001809-826 (4 mai 1982, j. Philippon), où un programme de formation réservé aux femmes fut jugé illégal.

comme message que le rangement par niveau ne permettait pas de recruter des membres de ces groupes. L'échec aurait été presque total puisque, ainsi que nous le constatons dans notre Bilan, on observe une stagnation dans la représentation de ces groupes depuis l'annonce de la mise en place de programmes à leur intention au début des années 1990.

Notons toutefois que cet échec pourrait être attribuable à divers autres facteurs, notamment au fait que le programme ne s'appliquait qu'aux emplois permanents; ou qu'il n'ait pas fait l'objet d'une publicité suffisante ou bien ciblée; ou encore que les outils de sélection n'aient pas été validés; ou qu'en raison de l'accent placé sur d'autres programmes, des attentes suffisamment précises n'aient pas été signifiées aux gestionnaires responsables; ou enfin, une combinaison de multiples facteurs, autres que l'absence de compétences de niveau supérieur parmi les groupes cibles. La présence d'un bassin de personnes hautement qualifiées aurait plutôt tendance à être confirmée par les données officielles, lesquelles révèlent des niveaux d'éducation supérieurs à la moyenne dans les groupes issus de l'immigration.¹⁷

Notes sur la logique de développement des programmes d'accès à l'égalité

Ce sont précisément de tels écarts entre ces qualifications et la représentation de divers groupes au sein du personnel de nombreuses entreprises qui sont à l'origine du développement des programmes d'accès à l'égalité.

17 Pour une revue générale des études pertinentes, voir : Denise HELLY, *Revue des études ethniques au Québec, 1977-1996*, INRS – Culture et Société, novembre 1997.

Rappelons en effet que le principe fondateur des programmes d'accès à l'égalité, c'est que tous doivent avoir accès, en toute égalité, aux emplois disponibles sur le marché du travail : aucun groupe ne peut être écarté en raison de caractéristiques non pertinentes, telles qu'énumérées à l'article 10 de la Charte. Les programmes d'accès à l'égalité visent à redresser la situation lorsque cette règle n'a pas été respectée.

Aussi l'obligation pour une entreprise ou un organisme de développer un tel programme signifie-t-elle précisément qu'on n'y retrouve pas une représentation d'un groupe qui corresponde à la présence, sur le marché de l'emploi, de personnes de ce groupe ayant les compétences requises pour occuper les emplois offerts par l'entreprise. Par exemple, lorsqu'il y a, sur le marché de l'emploi, des proportions plus grandes de femmes, de personnes vivant avec une limitation fonctionnelle ou de membres de minorités par ailleurs qualifiés, qu'au sein du personnel de cette entreprise ou cet organisme.

Cette situation peut notamment résulter de l'utilisation de méthodes de sélection qui ont pour effet d'exclure de façon disproportionnée les membres de certains groupes. On peut penser, par exemple, à l'effet d'une méthode d'évaluation des candidatures qui sur-valoriserait l'expérience, alors que certains groupes éprouvent une plus grande difficulté à accumuler l'expérience en raison, justement, de la discrimination dont ils sont l'objet sur le marché du travail; ou encore, n'arrivent pas à faire reconnaître une expérience pertinente acquise à l'étranger. On peut également penser que certains groupes auront peu tendance à poser leur

candidature à certains postes dont ils auraient été exclus dans le passé, en raison de l'effet dissuasif de cette exclusion. De tels effets peuvent être contrés, notamment, par la révision des outils de sélection et par le développement de techniques de recherche de candidatures qui ciblent ces populations.

Interrogations sur les bases des modifications proposées

Dans ce contexte, la Commission s'interroge sur les bases à partir desquelles la modification de l'article 53 de la *Loi sur la fonction publique* est proposée.

Est-on arrivé, à partir d'une évaluation systématique, à la conclusion que le système actuel de rangement par niveau constituait un obstacle à l'atteinte des objectifs de recrutement fixés récemment?

A-t-on analysé les effets possibles d'exclusion qu'auraient les méthodes actuelles de sélection des candidatures? A-t-on fait un inventaire large des solutions de remplacement susceptibles de contrer les effets constatés, telles que :

- l'évaluation de l'effet d'exclusion des exigences d'expérience;
- l'évaluation de la possibilité d'élargir les niveaux;
- l'évaluation de la possibilité d'ajouter de la souplesse dans leur appréciation;
- la révision des techniques de sollicitation des candidatures pour mieux rejoindre les groupes cibles?

Le programme d'accès à l'égalité développé à l'intention des femmes, et qui a fait, à diverses étapes, l'objet d'une volonté politique clairement exprimée, a permis des avancées importantes sans qu'on ait à abolir le rangement par niveau des candidatures.

Une même volonté politique vient d'être exprimée à l'égard d'une fonction publique qui soit représentative des Québécois et Québécoises de toutes origines, sans discrimination. Il paraît à la Commission qu'une réévaluation des outils de dotation du personnel actuellement utilisés, ainsi que la recherche d'une rénovation des approches et instruments dont la validité ou l'efficacité seraient mis en question lors de cet examen, devraient précéder toute décision d'abolir le rangement par niveau.

3.3 Observations supplémentaires sur les programmes gouvernementaux

En déposant le Projet de loi n° 51 et en annonçant certaines autres mesures ne requérant pas d'action législative, le gouvernement a franchi une première étape dans la réévaluation de ses programmes d'accès à l'égalité.

Cependant, la Commission rappelle - et déplore - que le gouvernement n'ait pas respecté son obligation de déposer une fois l'an, devant l'Assemblée nationale, un rapport sur l'application de ses programmes, comme l'article 80 de la *Loi sur la fonction publique* lui en impose l'obligation.

De plus, la Commission insiste sur les points suivants, qui faisaient l'objet de recommandations dans son bilan :

- l'élaboration d'un seul programme d'accès à l'égalité dans la fonction publique, en effectuant les analyses requises ou en mettant à jour celles déjà effectuées, en vue d'identifier des objectifs de représentation non discriminatoire, et les mesures spécifiques pour chacun des groupes cibles;
- l'application des programmes d'accès à l'égalité aux personnes handicapées;
- l'assujettissement du programme gouvernemental aux articles 87 à 91 de la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, prévoyant notamment la surveillance des programmes par la Commission, de même que la possibilité pour celle-ci d'exiger des rapports et de faire enquête.

4 LES AUTRES RESPONSABILITÉS DE L'ÉTAT ET DU LÉGISLATEUR

Dans la précédente section, la Commission a analysé et commenté les effets du Projet de loi n°51 sur les programmes d'accès à l'égalité gouvernementaux, puis réitéré les recommandations qu'elle présentait à ce sujet dans son Bilan des programmes d'accès à l'égalité.

Si la Commission ne peut que se réjouir du fait que le gouvernement ait décidé d'agir pour les programmes concernant ses propres employés, elle considère cependant essentiel qu'il fasse part rapidement de ses intentions en ce qui concerne les sociétés d'État et les organismes non régis par la *Loi sur la fonction publique*, les programmes découlant de l'obligation contractuelle, ainsi que les programmes d'accès à l'égalité en

éducation. Dans cette perspective, elle rappelle les observations qui suivent, déjà formulées dans son Bilan.

4.1 Les sociétés d'État et organismes non régis par la Loi sur la fonction publique

Pour les sociétés d'État et les organismes non régis par la *Loi sur la fonction publique*, en l'absence de cadre défini, des programmes furent élaborés au cours des ans sur une base volontaire sans être nécessairement conformes aux principes de la Charte, et sans qu'il soit possible d'en évaluer concrètement et rigoureusement les résultats.

Comme la Commission l'a déjà signalé dans son Bilan et ses rapports annuels, elle comprend mal que ces organismes, tributaires de fonds publics, échappent à l'obligation de faire des programmes d'accès à l'égalité. Elle insiste donc pour que le gouvernement modifie la Charte de façon à ce que ces programmes soient implantés :

- dans les organismes publics dont les employés ne sont pas régis par la *Loi sur la fonction publique* ;
- dans les sociétés d'État ;
- et dans les institutions ou organismes publics des secteurs des affaires municipales, de la santé et des services sociaux ainsi que de l'éducation.

4.2 Les programmes découlant de l'obligation contractuelle

En ce qui a trait aux programmes découlant de l'obligation contractuelle, le bilan de la Commission montrait que des progrès ont été réalisés dans la représentation des femmes et des minorités visibles, ainsi que dans la transformation des procédures de gestion des ressources humaines, et ce,

dans une conjoncture où plus de la moitié des entreprises connaissent une phase de réduction de leur personnel ou de restructuration importante. Cependant, des efforts sont encore nécessaires, notamment pour les minorités visibles et les autochtones, pour les femmes dans les emplois de type non traditionnel, ainsi que dans certaines entreprises où ne s'est pas encore manifestée une volonté réelle de progresser vers une représentation équitable et non discriminatoire de la main-d'œuvre.

Par ailleurs, dans le cadre de son mandat de suivi de la mise en œuvre de l'obligation contractuelle, la Commission a été à même de constater divers ratés dans la mécanique d'application du programme par les instances gouvernementales responsables. Diverses entreprises ont ainsi demandé - et réussi - à être exemptées du programme ; d'autres ont pu recevoir des contrats ou des subventions malgré le fait qu'elles avaient été sanctionnées. Devant ces faits extrêmement préoccupants pour la crédibilité de la gestion du programme du gouvernement, il est impérieux que celui-ci mette en place un mécanisme qui clarifierait et coordonnerait les responsabilités de chacun à ce propos.

La Commission recommande aussi de préciser certains critères d'application du programme ainsi que, dans un souci d'équité, d'élargir la portée de l'obligation contractuelle à un nombre plus significatif d'entreprises qui émargent au budget de l'État.

4.3 Les programmes d'accès à l'égalité en éducation

La Commission a constaté que l'application des programmes d'accès à l'égalité en emploi était grandement facilitée lorsque les institutions d'enseignement collaboraient à cet effort systémique de correction des inégalités discriminatoires. L'accès des femmes et des membres des minorités aux emplois où ces groupes sont insuffisamment représentés ne dépend pas uniquement des mesures mises en œuvre par les entreprises, mais également des efforts qui doivent être faits en amont du marché du travail, à tous les niveaux du système d'éducation.

La Commission, prenant acte du fait que les responsabilités à cet égard sont actuellement décentralisées dans l'ensemble du réseau de l'éducation, estime que l'État - et, si nécessaire, le législateur - doit exercer le leadership politique nécessaire à l'accès, en toute égalité, des membres des groupes visés aux programmes de formation permettant leur intégration au marché du travail.

CONCLUSION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse vient de rendre public un bilan général de l'application des programmes d'accès à l'égalité au Québec depuis la mise en vigueur de la partie III de la Charte. Ce bilan comporte un ensemble de recommandations au gouvernement ayant pour but d'assurer une meilleure réalisation des objectifs poursuivis par ces programmes.

Le Projet de loi n° 51 s'inscrit dans le cadre d'une série de mesures visant à combler certaines lacunes observées dans ce bilan. La Commission salue la volonté politique qui y est manifestée, notamment par le renforcement de l'imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organismes. Elle s'inquiète toutefois d'une modification de la mécanique de la sélection des fonctionnaires, modification qui risque d'aller à l'encontre de l'esprit du remède qu'on veut mettre en place.

Les programmes d'accès à l'égalité dans le secteur du travail visent à corriger les effets de pratiques se traduisant par la sous-utilisation discriminatoire de personnes ayant les compétences requises pour occuper des postes au sein d'une entreprise ou un organisme. Cela exige la définition d'objectifs quantitatifs, de même que l'évaluation des outils et pratiques de gestions qui ont pu contribuer à produire les effets à corriger. Ces outils et pratiques doivent alors être modifiés en fonction du diagnostic posé.

L'abolition du rangement par niveau paraît à cet égard un choix rapide et prématuré, pouvant comporter des risques pour la poursuite des objectifs

mêmes d'un programme d'accès à l'égalité : celui d'ouvrir à l'arbitraire le processus de sélection; puis, en raison de la coïncidence de cette mesure avec l'annonce d'objectifs à l'intention des groupes cibles, celui de jeter un discrédit sur les candidatures en provenance de ces groupes qui seront retenues.

La Commission considère qu'un examen plus approfondi des effets potentiellement discriminatoires des outils et méthodes de sélection des candidatures, ainsi que la correction des effets préjudiciables observés, devraient précéder toute modification des méthodes d'appréciation et de rangement des compétences.

La Commission tient à souligner l'important chemin qu'il reste à parcourir pour assurer une avancée significative du droit à l'égalité reconnu par la Charte. Elle rappelle à cet égard l'ensemble des autres recommandations qu'elle présentait dans son Bilan, et qui sont reproduites en annexe.

/dd

A N N E X E

Recommandations de la Commission

extrait de : *Les programmes d'accès à l'égalité au Québec : bilan et perspectives,*

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse,
décembre 1998

RECOMMANDATIONS

En somme, la Commission considère que les programmes d'accès à l'égalité demeurent nécessaires pour corriger la situation des personnes faisant partie de groupes plus fréquemment victimes de discrimination : le bilan démontre que ces programmes peuvent atteindre cet objectif lorsque certaines conditions sont réunies.

*Les forces et les faiblesses identifiées dans le bilan de cette **première étape** d'implantation nous incitent donc à promouvoir les conditions qui permettront la poursuite et la multiplication des programmes d'accès à l'égalité au Québec, et l'accroissement de leur efficacité.*

C'est dans cette perspective que la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse formule maintenant les recommandations et les engagements qui suivent pour ce qui devrait constituer une **deuxième étape**, soit l'étape de consolidation de cet outil privilégié de lutte contre la discrimination que constituent les programmes d'accès à l'égalité.

La mise en place de cette base élargie d'objectifs et de moyens pourrait, à son tour ouvrir la voie à une **troisième étape** qui serait celle de l'élargissement à toutes les entreprises de taille importante de l'obligation d'implanter de tels programmes.

Dans cette perspective de consolidation, la Commission voudrait formuler quelques recommandations d'ordre général visant à favoriser le développement de conditions de base permettant l'extension et l'augmentation de l'efficacité des programmes d'accès à l'égalité.

LE DÉVELOPPEMENT DE PROGRAMMES ET L'IMPLICATION DE L'ENSEMBLE DES PARTENAIRES

La Commission voudrait d'abord réitérer :

1. ***qu'elle encourage toute initiative visant au développement de programmes d'accès à l'égalité dans l'ensemble des milieux où des habitudes et pratiques de divers ordres freinent l'accès sans discrimination de toutes les personnes compétentes à l'ensemble des postes disponibles.***

Compte tenu des risques de distorsion dans le développement de programmes d'accès à l'égalité volontaires en raison de l'absence d'obligation de les faire approuver par la Commission, celle-ci recommande :

2. ***la mise en vigueur du premier alinéa de l'article 87 de la Charte des droits et liberté de la personnes qui prévoit cette obligation de faire approuver par la Commission tout programme volontaire.***

De plus, en raison du rôle déterminant des regroupements de travailleurs pour l'amorce de la démarche tout autant que pour la maximisation de l'impact des mesures proposées dans le cadre de ces programmes :

3. ***la Commission s'engage à promouvoir la participation des associations de travailleurs pour la mise en place de ces programmes et pour le suivi de l'application des mesures développées dans ce cadre.***

Pour ce qui est des programmes déjà en place dans la sphère tant publique que privée, la Commission formule les recommandations spécifiques suivantes.

LES PROGRAMMES D'ACCÈS À L'ÉGALITÉ DANS LE SECTEUR PUBLIC

Les programmes gouvernementaux

En ce qui concerne les programmes d'accès à l'égalité mis en œuvre par les ministères et organismes gouvernementaux, les résultats quantitatifs globaux tirés des données publiées par l'Office des ressources humaines permettent d'observer que les efforts fournis à l'intention des femmes ont eu des effets significatifs, bien qu'en-deça des objectifs réalisables. Quant au programme pour les « communautés culturelles », il n'a eu aucun impact. Cette analyse soutient donc le constat à l'effet que lorsque la volonté est présente, des résultats importants peuvent être obtenus dans des délais raisonnables. Devant ce qui apparaît au contraire un laxisme inacceptable à l'égard des minorités visibles et ethniques, la Commission ne peut qu'exprimer sa vive impatience et signaler au gouvernement l'urgence d'agir.

Ces observations amènent la Commission à conclure que divers mécanismes relatifs à la mise en œuvre et au ciblage des programmes doivent être revus. C'est pourquoi la Commission recommande :

4. ***que le gouvernement n'élabore qu'un seul programme d'accès à l'égalité dans la fonction publique, celui-ci devant comporter des objectifs et des mesures spécifiques pour chacun des groupes cibles;***
5. ***que le gouvernement accélère la mise en œuvre des mesures prévues à son programme d'accès à l'égalité, et qu'il accentue les contrôles de l'application effective de ces mesures, notamment par une application rigoureuse de l'article 53 de la Loi sur la fonction publique qui permet de nommer de manière préférentielle, à compétence égale, un candidat visé par l'application d'un programme d'accès à l'égalité; enfin, qu'il s'assure de l'imputabilité de tous les paliers décisionnels;***
6. ***que ce programme soit assujéti aux articles 87 à 91 de la Charte des droits et liberté de la personnes, prévoyant notamment la surveillance des programmes par la***

Commission, de même que la possibilité pour la Commission d'exiger des rapports et de faire enquête.

De plus, comme les programmes d'accès à l'égalité gouvernementaux se sont limités jusqu'à maintenant aux emplois réguliers, et que les emplois occasionnels constituent un bassin de recrutement important pour les emplois réguliers, la Commission recommande :

- 7. que le gouvernement étende la portée de son programme d'accès à l'égalité à l'ensemble des emplois occasionnels dans ses ministères et organismes.***

En ce qui a trait aux divers groupes ciblés, la Commission fait les recommandations suivantes :

- 8. que le gouvernement maintienne et renforce les mesures à l'intention des femmes dans le cadre de son programme.***

Considérant qu'en ce qui concerne les « communautés culturelles », les mesures prévues par le gouvernement dans son programme d'accès à l'égalité pour cette large catégorie n'ont donné aucun résultat tangible, et en raison de l'importance de la discrimination dont sont victimes les minorités visibles, la Commission recommande :

- 9. que les minorités visibles constituent un groupe cible spécifique du programme gouvernemental;***
- 10. que le gouvernement désigne spécifiquement les minorités ethniques comme groupe cible de son programme et renforce les mesures déjà prévues pour ce groupe en vue d'atteindre les résultats escomptés.***

Considérant que le gouvernement n'a pas jugé opportun d'inclure les autochtones parmi les groupes visés par ses programmes d'accès à l'égalité, alors que ce groupe – par ailleurs visé par l'obligation contractuelle – est pratiquement absent des effectifs gouvernementaux, la Commission recommande :

11. que le gouvernement vise également par ses programmes d'accès à l'égalité le groupe des autochtones.

Considérant qu'en ce qui concerne les personnes handicapées, l'article 86 de la Charte offre un cadre d'intervention global qui permet de tenir compte de l'ensemble de la discrimination systémique et d'agir sur plusieurs fronts dans la recherche de solutions concernant ce groupe, la Commission recommande :

12. que le gouvernement prenne toutes les mesures nécessaires, de concert avec l'Office des personnes handicapées du Québec et la Commission, pour rendre les programmes d'accès à l'égalité applicables aux personnes handicapées.

Compte tenu de la très faible représentation des anglophones dans la fonction publique et de la nécessité d'en évaluer les facteurs, la Commission recommande :

13. que le gouvernement reconnaisse la sous-représentation importante des anglophones dans la fonction publique et prenne les mesures nécessaires pour corriger cette situation.

Enfin, constatant que deux rapports seulement ont été déposés par le gouvernement depuis la mise en place des premiers programmes en 1987, la Commission recommande :

14. que le gouvernement s'assure que le rapport relatif à l'application de son programme, requis en vertu de l'article 80 de la Loi sur la fonction publique, soit effectivement déposé et étudié annuellement à l'Assemblée nationale.

Les sociétés d'État et les organismes non régis par la Loi de la Fonction publique

Comme nous l'avons déjà signalé, il n'existe aucun mécanisme qui obligerait la mise en place de programmes d'accès à l'égalité :

- *dans les organismes publics dont les employés ne sont pas régis par la Loi sur la fonction publique;*
- *dans les sociétés d'État;*
- *et dans les institutions ou organismes publics des secteurs des affaires municipales, de la santé et des services sociaux ainsi que de l'éducation.*

On comprend mal que ces organismes, tributaires de fonds publics, échappent à une telle obligation par ailleurs faite aux ministères et organismes gouvernementaux ainsi qu'aux entreprises bénéficiant de fonds publics par voie de contrats ou subventions. C'est pourquoi la Commission recommande :

15. que la **Charte des droits et liberté de la personnes** soit modifiée de façon à assujettir les organismes publics non visés à l'article 92, et déterminés par règlement, à l'obligation d'implanter des programmes d'accès à l'égalité; ce règlement devrait être soumis, avant son adoption, à la Commission qui pourrait faire des observations au ministre responsable;
16. que les groupes ciblés soient les mêmes que ceux proposés par la Commission pour les programmes gouvernementaux.

En ce qui a trait à cette dernière recommandation, des critères liés notamment au financement public, à l'obligation de verser des surplus au Fonds

consolidé du revenu, à la taille (par exemple, 50 employés et plus), devraient permettre d'identifier les organismes qui seraient soumis à l'obligation d'implanter un programme.

Ces programmes devraient être assujettis, aux articles 87 à 91 de la Charte, et donc pouvoir faire l'objet de la surveillance et éventuellement d'une enquête de la Commission.

LES PROGRAMMES SOUMIS À L'OBLIGATION CONTRACTUELLE

Les quelque 160 entreprises de 100 employés ou plus présentement soumises à l'obligation de faire un programme d'accès à l'égalité après avoir reçu un contrat ou une subvention de 100 000 \$ ou plus, ne représentent qu'une partie des entreprises privées bénéficiant de fonds publics. Dans un souci d'équité, et considérant la nécessité d'élargir la portée de l'obligation contractuelle à un nombre plus significatif d'entreprises qui émargent au budget de l'État, la Commission recommande :

- 17. que les entreprises de 100 employés et plus qui obtiennent, dans une période de deux ans, plusieurs contrats gouvernementaux dont la valeur cumulative atteint au moins 100 000 \$, soient également soumises au programme d'obligation contractuelle;**
- 18. compte tenu du caractère restrictif de la définition actuelle des subventions entraînant l'obligation contractuelle, que le gouvernement modifie sa réglementation de manière à couvrir tout type de subvention de 100 000 \$ et plus;**
- 19. que le gouvernement considère la possibilité de modifier sa réglementation relative aux contrats et aux subventions de manière à ce que les entreprises de 50 employés et plus soient soumises à l'obligation contractuelle de mettre en place un programme d'accès à l'égalité dans l'emploi pour les femmes, les minorités visibles et les autochtones, advenant l'obtention d'un contrat ou de tout type de subvention de 100 000 \$ et plus;**
- 20. que le gouvernement inclue les personnes handicapées comme groupe cible de son programme d'obligation contractuelle;**
- 21. que le gouvernement apporte des modifications au Règlement cadre sur les**

conditions des contrats des ministères et des organismes publics, **notamment** :

- à la section 2, pour éliminer les exceptions à la définition de contrats de services et à la définition de fournisseur;
 - à l'article 31, pour soumettre les organismes publics dont le budget n'est voté ni en tout ni en partie par l'Assemblée nationale à l'obligation de n'adjuger des contrats de services ou d'approvisionnement (en concordance avec les recommandations 16, 18 et 19 ci-devant) qu'aux fournisseurs qui se sont préalablement engagés à implanter un programme d'accès à l'égalité conforme à la Charte des droits et libertés de la personne;
22. **enfin, pour assurer la crédibilité du programme d'obligation contractuelle, que le gouvernement clarifie et coordonne les responsabilités des divers paliers au sein de l'appareil gouvernemental dans la gestion de ce programme.**

De plus, compte tenu de l'expérience acquise avec les entreprises soumises à l'obligation contractuelle et de l'analyse des résultats quantitatifs et qualitatifs observés dans le présent bilan, et dans le but de simplifier et de clarifier davantage les modalités de mise en œuvre énoncées dans le contenu de l'engagement pris par les entreprises concernées, la Commission recommande :

23. **que les entreprises soumises au programme d'obligation contractuelle transmettent à la Commission un premier rapport sur les résultats de la phase diagnostique ainsi que leur plan d'action dans les douze mois qui suivent l'adjudication du contrat ou l'octroi de la subvention, et, annuellement par la suite, un rapport d'étape sur l'implantation du programme jusqu'à ce que les objectifs quantitatifs et qualitatifs soient atteints et maintenus au terme de deux années subséquentes. Alors, sur avis de la Commission, un certificat de conformité sera émis aux entreprises par le gouvernement.**

LES PROGRAMMES D'ACCÈS À L'ÉGALITÉ EN ÉDUCATION

Nous avons constaté dans le bilan qui précède, que l'application des programmes d'accès à l'égalité est largement facilitée lorsque les institutions d'enseignement collaborent à cet effort systémique de correction des inégalités discriminatoires vécues par certains groupes de personnes. Par exemple, l'accès des femmes et des membres des minorités en plus grand nombre dans les corps policiers de la région de Montréal est maintenant facilité par l'existence d'un programme d'accès à l'égalité en techniques policières dans les trois cégeps de la région métropolitaine qui offrent ce programme. De même, nous avons vu qu'au Témiscamingue, un nombre significatif de femmes et d'autochtones se sont inscrits au diplôme d'études professionnelles en techniques papetières parce qu'on leur a fait savoir que des emplois leur seraient accessibles dans les usines de pâtes et papiers de la région.

Par contre, nous avons signalé que le Programme d'accès à l'égalité pour les femmes dans l'industrie de la construction tarde à se mettre en place, en partie parce que le ministère de l'Éducation n'entend pas imposer aux commissions scolaires l'obligation de réserver un certain nombre de places aux filles dans les programmes d'études donnant accès aux métiers et occupations de la construction.

Ces exemples tendent à confirmer que l'accès des femmes et des membres des minorités aux emplois où ces groupes sont insuffisamment représentés ne dépend pas uniquement des mesures mises en œuvre par les entreprises, mais également des efforts qui doivent être faits en amont du marché du travail à tous les niveaux du système d'éducation. Dans cette perspective, la Commission recommande :

- 24. que les commissions scolaires assurent la mise en œuvre de programmes d'accès à l'égalité**

en éducation pour les femmes, les minorités visibles et les autochtones, dans les programmes d'études de niveau secondaire où les membres de ces groupes sont faiblement représentés par rapport à leur présence dans la population étudiante qui rencontre les conditions d'admission, prioritairement dans le domaine de la construction;

25. *que les collèges et les universités assurent la mise en œuvre de programmes d'accès à l'égalité en éducation pour les femmes, les minorités visibles et les autochtones, dans les programmes d'études où les membres de ces groupes sont faiblement représentés par rapport à leur présence dans la population étudiante qui rencontre les conditions d'admission.*

Par voie de corollaire, pour permettre l'existence de programmes d'accès à l'égalité en éducation, ainsi que l'identification des bassins de main d'œuvre qualifiée pour les emplois correspondants, nous recommandons :

26. *que les commissions scolaires, collèges et universités assurent la mise en place d'un processus d'auto-identification des membres des groupes cibles dans l'ensemble de leur clientèle étudiante.*

LES MÉCANISMES D'INTERVENTION DE LA COMMISSION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse est bien consciente qu'elle ne peut se limiter à recommander des actions que d'autres devraient poser. Forte de l'expérience de cette première étape de mise en place des programmes, elle tient à se donner un programme d'intervention en lien avec les objectifs qu'elle

poursuit en vue d'élargir la portée et l'efficacité des programmes d'accès à l'égalité.

L'un des constats majeurs que nous tirons des multiples contacts que nous avons eus avec les entreprises et organismes qui implantent un programme d'accès à l'égalité – et qui ressortait déjà des projets pilotes gouvernementaux – est à l'effet que la volonté d'effectuer les changements requis par un tel programme est déterminante pour sa réussite.

Cette volonté se concrétise lorsque que :

- les plus hauts dirigeants de l'organisation expriment ou réitèrent leur engagement ferme en faveur de la réalisation des objectifs du programme d'accès à l'égalité;
- le programme est étroitement relié aux objectifs et à la philosophie de gestion de l'entreprise, de manière à ce que l'atteinte de ses résultats soit considérée par l'ensemble des gestionnaires et, le cas échéant, des responsables syndicaux, comme un impératif aussi important que tout autre;
- les personnes plus immédiatement responsables de la gestion de ce programme sont clairement identifiées comme telles par les membres du personnel, que cette responsabilité est attribuée de façon régulière et continue et que les gestionnaires responsables sont imputables des résultats obtenus;
- une concertation est établie entre les responsables du programme d'accès à l'égalité et les membres des groupes cibles à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation ainsi qu'avec les représentants syndicaux.

Tout en tenant compte de la situation économique des entreprises soumises à l'obligation contractuelle, il nous apparaît clair que plusieurs de ces entreprises auraient pu obtenir des résultats plus significatifs si elles avaient réellement pris en charge l'engagement qu'elles ont contracté, plutôt que de se contenter d'une conformité passive et littérale à une exigence gouvernementale.

En tout premier lieu, considérant l'importance de donner au programme d'obligation contractuelle toute l'efficacité qu'on a voulu lui donner au point de départ :

27. la Commission, à l'intérieur de son mandat d'expertise auprès du gouvernement, entend resserrer ses mécanismes d'évaluation de la performance des entreprises soumises à l'obligation contractuelle, pour pouvoir examiner avec plus de précisions les résultats obtenus par les entreprises, mieux connaître les raisons qui expliquent ces résultats et, le cas échéant, transmettre au gouvernement ses constatations et recommandations, y compris pour fins de sanction.

Pour mieux préciser les facteurs d'évaluation des progrès obtenus et, parallèlement, pour aider les entreprises à accroître l'efficacité de leur programme :

28. la Commission compte entreprendre des études visant à mieux cerner les conditions de réussite d'un programme d'accès à l'égalité en mettant en corrélation les différentes mesures prises par l'entreprise et les résultats quantitatifs obtenus.

Pour s'assurer de la nécessité du maintien des cibles actuelles du programme ou d'un élargissement à d'autres groupes définis selon une caractéristique reconnue par l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne :

29. la Commission s'engage à procéder à des analyses visant à mettre à jour l'évaluation de la discrimination systémique dont divers groupes protégés par l'article 10 de la Charte des droits et liberté de la personne seraient victimes, notamment dans la fonction publique.

Également, pour évaluer sur une base régulière l'efficacité des programmes d'accès à l'égalité soumis à l'obligation contractuelle et permettre au

gouvernement et la Commission de procéder, le cas échéant, aux ajustements requis :

30. la Commission entend procéder à une mise à jour du bilan des programmes soumis à l'obligation contractuelle aux trois ans.

Considérant le caractère prometteur des expériences d'accès à l'égalité qui ont mis à contribution plusieurs intervenants dans certains secteurs d'activité :

31. la Commission s'engage à poursuivre et à accentuer ses interventions d'assistance-conseil auprès des entreprises, des groupes ou des organismes de façon à rechercher des collaborations et à tenter de résoudre des problématiques particulières à l'aide d'une approche systémique.

Considérant l'importance de développer des collaborations entre les entreprises et les institutions d'enseignement pour augmenter les compétences des femmes et des membres des minorités.

32. la Commission s'engage à promouvoir des partenariats entre les divers intervenants pour permettre, notamment, l'augmentation du nombre de femmes qualifiées dans le secteur de la construction.

Parallèlement, les pouvoirs d'enquête de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse peuvent déborder le cadre des plaintes déposées par des individus pour englober des situations de discrimination plus étendues. Ces situations peuvent être repérées par des personnes œuvrant dans ces secteurs et qui désirent déposer une plainte de nature systémique. Elles peuvent également être détectées par des études globales portant sur des secteurs au sujet desquels la Commission a raison de croire à la présence d'une discrimination systémique. En conséquence :

33. ***la Commission s'engage à accentuer un traitement systématique des plaintes individuelles, dans le secteur de l'emploi, chaque fois qu'une telle approche est appropriée;***
34. ***la Commission s'engage, dans la mesure de ses ressources, à effectuer des enquêtes de sa propre initiative destinées à corriger des situations de discrimination touchant des groupes de personnes dans le secteur de l'emploi.***

À la lumière des multiples contacts que la Commission a entretenus au cours des années avec les groupes dont les membres sont le plus victimes de discrimination, et considérant l'opportunité d'accentuer ce type d'interventions :

35. ***la Commission s'engage à se donner un programme d'intervention destiné à informer de façon plus systématique les membres des groupes victimes de discrimination sur les programmes d'accès à l'égalité, à recueillir leurs commentaires et à favoriser des contacts réguliers entre ces groupes et les employeurs qui implantent un tel programme.***

Finalement :

- 36. *la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse considère qu'une réévaluation des ressources mises à sa disposition s'impose pour qu'elle soit en mesure de relever les défis dégagés par ce bilan.***

