

**MÉMOIRE À LA COMMISSION DE LA CULTURE
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

PROJET DE LOI N° 143

***LOI SUR L'ACCÈS À L'ÉGALITÉ EN EMPLOI DANS
DES ORGANISMES PUBLICS ET MODIFIANT LA CHARTE
DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE***

Août 2000

**MÉMOIRE À LA COMMISSION DE LA CULTURE
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

PROJET DE LOI N° 143,

***LOI SUR L'ACCÈS À L'ÉGALITÉ EN EMPLOI DANS
DES ORGANISMES PUBLICS ET MODIFIANT LA CHARTE
DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE***

Août 2000

**Document adopté à la 452^e séance (extraordinaire) de la Commission
tenue le 18 août 2000, par sa résolution COM-452-4.1.2**

Céline Giroux
Vice-présidente

Recherche et rédaction :

M^e Daniel Carpentier, conseiller juridique
Direction de la recherche et de la planification

Traitement de texte :

Francine Desautels et Diane Durand
Direction de la recherche et de la planification

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION		1
1	OBJET ET CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI.....	3
1.1	Des groupes non ciblés : les personnes handicapées et les minorités ethniques.....	3
1.2	Objet de la loi	5
1.3	Les organismes visés	7
2	L'ANALYSE DES EFFECTIFS	8
2.1	Terminologie.....	8
2.2	Modalités de l'analyse des effectifs	9
2.3	Rôle des associations accréditées.....	10
2.4	Analyse des effectifs par établissement et exclusion de certains salariés.....	11
2.5	Le rapport d'analyse des effectifs.....	13
2.6	Pouvoirs d'intervention de la Commission.....	14
3	LES PROGRAMMES D'ACCÈS À L'ÉGALITÉ EN EMPLOI.....	16
3.1	Ancienneté et accès à l'égalité	16
3.2	Vérification de la teneur d'un programme d'accès à l'égalité	18
3.3	L'implantation du programme et les rapports de son application	19
4	DISPOSITION INTERPRÉTATIVE	23
5	LA RÉVISION DE LA LOI.....	24
6	LES RESSOURCES DE LA COMMISSION.....	25
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....		26

INTRODUCTION

Dès le dépôt du *Projet de loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics et modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse s'est réjouie de la décision gouvernementale de mettre en œuvre des programmes d'accès à l'égalité dans les organismes publics. Cette décision fait écho aux demandes répétées de la Commission. Plus particulièrement, dans son bilan sur les programmes d'accès à l'égalité¹, la Commission signalait combien le volontariat dans l'établissement des programmes dans ces secteurs s'était révélé inefficace. La nécessité d'établir de tels programmes dans les organismes publics se fonde non seulement sur la reconnaissance du droit à l'égalité des membres des groupes victimes de discrimination mais aussi sur une nécessaire équité entre les obligations imposées aux entreprises bénéficiant de fonds publics par contrats ou subventions et celles qu'ont les organismes publics. Le présent projet de loi répond donc à une partie importante des recommandations formulées dans ce bilan, dont le sous-titre indiquait le double objectif : *maintenir les acquis et élargir le champ d'action*.

Le projet de loi permettra donc à la fois une meilleure représentation des membres de ces groupes victimes de discrimination en emploi et corrigera une lacune importante dans le déploiement des mesures d'accès à l'égalité pour plus de sept cents organismes publics.

La Commission constate avec satisfaction que le projet de loi lui confie non seulement des responsabilités de conseil mais également la responsabilité d'évaluer les programmes d'accès à l'égalité qui devront être élaborés puis implantés.

Assurément, l'objectif visé par ce projet de loi reçoit l'entière adhésion de la Commission. Toutefois, la Commission, dont le mandat lui impose de promouvoir par toute mesure appropriée les droits et libertés de la personne reconnus par la Charte, désire faire part de

¹ 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.

suggestions qui visent à mieux assurer le respect de ces droits et qui visent une plus grande efficacité administrative et juridique dans l'application de cette loi. Le présent mémoire soulèvera donc dans les sections qui suivent différents aspects qui exigent à notre avis des correctifs et ce, tant au niveau de certains fondements du projet de loi qu'au niveau d'éléments plus techniques.

1 OBJET ET CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI

1.1 Des groupes non ciblés : les personnes handicapées et les minorités ethniques

Une première remarque s'impose quant aux groupes visés par le projet de loi. Les personnes faisant partie d'un groupe assurément victime de discrimination dans l'emploi, les personnes handicapées, ne sont pas visées par le projet. Il ne fait pas de doute que ce groupe de personnes a rencontré et rencontre toujours des difficultés en emploi puisque dès 1978, le législateur a reconnu ce fait en adoptant la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées* (L.R.Q., c. E-20.1) qui prévoit des mesures favorisant l'embauche de ces personnes². Toutefois, il ne semble pas que les mesures prévues par cette loi aient donné les résultats escomptés³. De plus, le ministre reconnaît dans son mémoire au Conseil des ministres au chapitre des solutions possibles⁴ que « un constat de discrimination en emploi a été établi pour les personnes handicapées ». Par ailleurs, la Commission a recommandé dans son bilan des programmes d'accès à l'égalité, que ce groupe soit ciblé par les programmes d'accès à l'égalité dans les secteurs visés par le présent projet de loi⁵.

² Notamment aux articles 63 et suivants. Le rapport de la Commission royale d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi faisait également le constat que ces personnes constituent un groupe victime de discrimination en emploi au Canada, Abella, Rosalie S. *Report of the Royal Commission on Equality in Employment*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1984.

³ Office des personnes handicapées du Québec, *Le Québec et l'intégration sociale des personnes handicapées*, Orientations et voies de solution pour l'avenir, 12 février 1999, pages 20 à 28; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Les programmes d'accès à l'égalité au Québec, Bilan et perspectives*, 1998, p. 6, note 4, p. 37 et 39.

⁴ Mémoire au conseil des ministres de Monsieur Robert Perreault, Ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration, sur un Projet de loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics et modifiant la *Charte des droits et libertés de la personne* et sur des mesures relatives à une représentation équitable des membres des communautés culturelles dans le secteur public, 25 avril 2000, section 3.1.2.1, les groupes visés, solution possibles C, viser les personnes handicapées, avantages, p. 7.

⁵ Bilan, précité note 1; la recommandation 16 précisait que les mêmes groupes cibles que ceux recommandés pour le programme gouvernemental devraient être ciblés pour les programmes des organismes publics et parapublics, ce qui inclurait les personnes handicapées.

La Commission s'étonne donc de l'absence du groupe cible des personnes handicapées dans le projet de loi. Toujours dans le mémoire au Conseil des ministres du 25 avril⁶, les inconvénients identifiés nous apparaissent pour certains relever d'une méconnaissance de la situation des personnes handicapées. En effet, comment peut-on affirmer qu'à l'égard des personnes handicapées, le principe de la compétence égale ne peut s'appliquer à toutes les personnes handicapées? N'est-ce pas le même constat qui doit être fait pour tous les groupes cibles? Est-ce que toutes les femmes, tous les membres des minorités visibles ou tous les autochtones détiennent les compétences requises pour occuper un emploi déterminé? Bien sûr que non, et nous estimons que la situation est similaire pour les personnes handicapées. Quant à l'argument fondé sur l'existence d'une loi particulière, il y a également un constat qui a été fait: les mesures prévues par cette loi n'ont pas produit de résultats satisfaisants en emploi même si ces mesures existent depuis plus de vingt ans.

Un deuxième commentaire s'impose relativement à l'absence du groupe cible des minorités ethniques. La Commission a recommandé dans le cadre de son bilan des programmes d'accès à l'égalité que les minorités ethniques constituent un groupe cible spécifique tant dans le programme gouvernemental que dans le secteur public élargi⁷. La Commission a toujours déploré le fait que le gouvernement utilise le concept de communauté culturelle pour englober deux réalités, les minorités visibles et les minorités ethniques. Rappelons que l'énumération des motifs de discrimination illicites à l'article 10 de la Charte des droits et libertés de la personne inclut la race, la couleur, l'origine ethnique ou nationale mais n'inclut pas l'appartenance à une communauté culturelle. C'est pourquoi la Commission recommande toujours au gouvernement de scinder cette catégorie en deux groupes distincts, les minorités visibles et les minorités ethniques, et qu'elle maintient sa recommandation de cibler les mêmes groupes dans le secteur public élargi que ceux ciblés dans le programme gouvernemental.

⁶ Précité, note 4, page 7.

Recommandation 1

- *La Commission recommande que le projet de loi vise également les personnes membres des groupes cibles suivants : les personnes handicapées et les minorités ethniques.*

1.2 Objet de la loi

L'article 1 du projet de loi nous indique que cette loi a pour objet d'instituer un cadre particulier d'accès à l'égalité en conformité avec la Charte des droits et libertés de la personne. Cette formulation nous semble problématique lorsqu'on la lit en conjonction avec l'article 28 du projet, article qui modifie l'article 86 de la Charte en y ajoutant un nouvel alinéa qui se lit :

« Un programme d'accès à l'égalité en emploi est, eu égard à la discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe ou l'origine ethnique, réputé non discriminatoire s'il est établi conformément à la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics. »

L'effet combiné des deux dispositions produit un raisonnement circulaire. D'abord, le projet de loi déclare qu'un programme d'accès à l'égalité prévu par celui-ci est établi en conformité avec la Charte, puis la Charte serait modifiée pour créer une présomption absolue de non-discrimination lorsqu'un programme d'accès à l'égalité en emploi est établi conformément à la loi projetée.

De l'avis de la Commission, l'article 1 devrait être reformulé de façon à renvoyer explicitement à la définition d'un programme d'accès à l'égalité qui se trouve au premier alinéa de l'article 86 de la Charte plutôt que de renvoyer à la conformité à la Charte. Par exemple, l'article 1 pourrait se lire comme suit :

1. La présente loi institue un cadre particulier d'accès à l'égalité ayant pour objet de corriger la situation des personnes faisant partie de certains groupes victimes de discrimination en emploi, à savoir les femmes, les autochtones, les personnes qui font partie d'une minorité visible en raison de leur race ou de la couleur de

⁷ Bilan précité note 1, recommandations 10 et 16.

leur peau, les personnes handicapées et les personnes qui font partie d'une minorité ethnique en raison de leur origine ethnique.

Par ailleurs, la modification projetée à l'article 86 de la Charte devrait également être révisée afin de limiter la présomption aux seuls programmes établis en vertu de la loi projetée. Tel que formulé actuellement, le nouvel alinéa de l'article 86 s'appliquerait à tout programme d'accès à l'égalité en emploi, y compris à un programme volontaire, un programme imposé par la Commission ou à un programme établi en vertu des règles de l'obligation contractuelle. Cette modification à l'article 86 devrait donc plutôt se lire comme suit :

« Un programme d'accès à l'égalité en emploi prévu à la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics est, eu égard à la discrimination fondée sur la race, la couleur, le sexe, le handicap ou l'origine ethnique, réputé non discriminatoire s'il est établi conformément à celle-ci. »

Recommandation 2

- *La Commission recommande que l'article 1 soit modifié afin que soient incluses les personnes faisant partie d'une minorité ethnique et les personnes handicapées. Elle recommande également que cet article 1 reprenne les termes du premier alinéa de l'article 86 de la Charte qui précise l'objectif d'un programme d'accès à l'égalité.*

Recommandation 3

- *La Commission recommande également que l'article 28 du projet de loi soit modifié afin de limiter la présomption de non-discrimination aux seuls programmes d'accès à l'égalité en emploi prévus par le projet de loi à condition qu'ils soient établis en conformité avec celui-ci.*

1.3 Les organismes visés

L'article 2 prévoit que la loi s'applique aux organismes publics énumérés lorsqu'ils emploient 100 personnes ou plus pendant un période continue de six mois au cours de deux années consécutives.

Dans son bilan des programmes d'accès à l'égalité, la Commission avait recommandé au gouvernement de considérer la possibilité de soumettre à l'obligation contractuelle de mettre en place un programme d'accès à l'égalité les entreprises de 50 salariés et plus⁸. Quant aux organismes publics, en commentaires de la recommandation 16, la Commission indiquait que l'obligation de faire un programme pourrait être déterminée notamment en fonction de la taille de l'organisme et donnait l'exemple des organismes de 50 salariés et plus⁹.

De nombreux organismes publics comptent moins de 100 salariés. En fixant l'obligation d'établir un programme d'accès à l'égalité aux seuls organismes qui comptent autant de salariés, le projet de loi écarte un nombre important d'organismes et limite par conséquent la portée des mesures correctrices de la discrimination dont sont victimes les membres des groupes ciblés.

Compte tenu que la Commission est d'avis que les entreprises de 50 salariés et plus du secteur privé devraient être soumises à l'obligation contractuelle d'établir un programme d'accès à l'égalité, elle est également d'avis que les organismes publics visés par le projet de loi n° 143 devraient être ceux qui emploient 50 personnes et plus.

Recommandation 4

- *La Commission recommande que l'article 2 soit modifié pour que les organismes visés soient ceux qui emploient 50 personnes et plus.*

⁸ Bilan, précité note 1, recommandation 19.

⁹ *Idem*, page 143.

2 L'ANALYSE DES EFFECTIFS

2.1 Terminologie

L'article 3 prévoit qu'un organisme public doit procéder à l'analyse de ses effectifs et ainsi déterminer pour chaque *type d'emploi* le nombre de personnes faisant partie de chacun des groupes cibles. Le deuxième alinéa prévoit que ces *types d'emploi* sont établis d'après la Classification nationale des professions de 1993.

D'abord, nous devons souligner que la Commission, dans le cadre de ses responsabilités actuelles en matière de programme d'accès à l'égalité, insiste pour que l'analyse des effectifs soit établie à partir des emplois propres à chaque entreprise. À cet égard, elle préférerait que le projet de loi utilise les expressions « emploi » et « regroupement d'emplois » plutôt que les expressions « type d'emploi » et « regroupement de types d'emploi ».

Même si le législateur maintenait son choix des expressions « type d'emploi » et « regroupement de types d'emploi », il faudrait, à notre avis, que le deuxième alinéa prévoie que les types d'emploi sont appariés aux groupes de base de la Classification nationale des professions plutôt qu'établis d'après cette classification. En effet, ce qu'il importe d'obtenir de l'organisme public dans l'analyse de ses effectifs, c'est un dénombrement des personnes faisant partie des groupes cibles dans chacun des emplois et une identification du groupe de base de la Classification nationale des professions qui correspond à chacun de ces emplois. Tel que libellé actuellement, le deuxième alinéa invite plutôt à établir les types d'emplois selon la Classification nationale des professions.

Recommandation 5

- *La Commission recommande donc que les expressions « type d'emploi » et « regroupement de types d'emploi » soient remplacées par les expressions « emploi » et « regroupement d'emplois ». Elle recommande également que le deuxième alinéa de l'article 3 soit modifié par le remplacement de « Les types d'emploi sont établis d'après la Classification nationale des professions » par*

« Chacun de ces emplois est apparié à un des groupes de base de la Classification nationale des professions ».

2.2 Modalités de l'analyse des effectifs

L'analyse des effectifs doit suivre un processus précis afin d'en assurer la validité. Ainsi, la Commission demande aux employeurs qui procèdent à une analyse de leurs effectifs de respecter certaines conditions dans la conduite de cette opération¹⁰.

La première condition est l'identification des membres des groupes cibles dans chacun des emplois de l'organisme public. Cette identification peut se faire par l'administration d'un questionnaire d'auto-identification à tous les membres du personnel, par l'organisme seul ou encore selon une méthode mixte.

La deuxième condition porte sur comment sont rassemblées les données sur les emplois, la mention de certains éléments tels les unités administratives auxquelles appartiennent les emplois, leur ligne de progression, la classification et les échelles de salaires ainsi que la validation de la formation et de l'expérience requise pour chaque emploi. Ce sont autant d'éléments essentiels à l'examen que devra faire la Commission du rapport d'analyse des effectifs de chaque organisme public visé par le projet de loi.

Cette étape préalable à l'élaboration d'un programme d'accès à l'égalité est cruciale puisqu'elle permet de déterminer non seulement la nécessité d'établir un tel programme mais aussi d'en déterminer l'ampleur tant au niveau des objectifs que des mesures de redressement requises.

¹⁰ Voir notamment, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Guide d'élaboration d'un programme volontaire*, cahier n° 2, La détermination d'une sous-utilisation, novembre 1988; L'évaluation de la performance des entreprises par la Commission des droits de la personne du Québec dans le cadre du programme gouvernemental d'obligations contractuelles, 3 novembre 1989, COM-335-9.2.1.

La Commission convient que des modalités de ce type n'ont pas à apparaître nécessairement dans le texte de la loi mais qu'elles peuvent être prévues par règlement. Aussi, il serait opportun de préciser à l'article 3 qu'un organisme public doit procéder « conformément au règlement » à l'analyse de ses effectifs. Cette approche permettrait d'éviter des délais supplémentaires lors de l'analyse de ces rapports si des informations importantes ne s'y trouvent pas. Par ailleurs, le pouvoir réglementaire confié au gouvernement par l'article 22, particulièrement le pouvoir prévu au paragraphe 1° relativement aux critères, normes, barèmes, conditions ou modalités, ne semble pas viser l'étape de l'analyse des effectifs puisqu'il ne vise que l'élaboration d'un programme d'accès à l'égalité et ses étapes subséquentes. Il serait nécessaire de prévoir que le règlement peut déterminer des critères, normes, barèmes, conditions ou modalités concernant l'analyse des effectifs.

Recommandation 6

- *La Commission recommande donc que le premier alinéa de l'article 3 soit modifié afin de prévoir que l'analyse des effectifs doit se faire conformément à un règlement portant sur les conditions ou modalités de l'analyse des effectifs. De plus, la Commission recommande que le paragraphe 1° de l'article 22 soit modifié afin de préciser que les critères, normes, barèmes, conditions ou modalités déterminés par règlement puissent également concerner l'analyse des effectifs.*

2.3 Rôle des associations accréditées

Il est étonnant que le projet de loi ne prévoie aucune participation des associations accréditées tant à l'étape de l'analyse de disponibilité qu'à celle de l'élaboration d'un programme d'accès à l'égalité. En effet, l'unique mention de représentants du personnel apparaît au paragraphe 6° de l'article 13 comme l'un des éléments que doit comprendre un programme d'accès à l'égalité, à savoir des mesures relatives à la consultation et à l'information du personnel et de leurs représentants. Or, si ces mesures font partie d'un programme c'est que celui-ci est déjà élaboré et, par conséquent, la consultation et l'information ne peuvent vraisemblablement que viser l'étape de l'implantation du programme d'accès à l'égalité. L'absence de participation des

associations accréditées aux étapes cruciales de l'analyse des effectifs et de l'élaboration du programme nous apparaît d'autant plus étonnante que les organismes publics visés constituent des milieux fortement syndiqués. Rappelons que la Commission s'est engagée dans son bilan des programmes d'accès à l'égalité¹¹ « 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. » Cet engagement s'appuie sur le constat de la Commission quant au rôle déterminant de ces associations pour l'amorce de la démarche d'accès à l'égalité et pour la maximisation de l'impact des mesures proposées dans le cadre d'un programme d'accès à l'égalité¹².

Recommandation 7

- *C'est pourquoi la Commission recommande que les articles 3 et 9 soient modifiés afin de prévoir que l'analyse des effectifs et l'élaboration d'un programme d'accès à l'égalité doivent se faire avec la participation de toute association accréditée qui représente des salariés dans l'organisme.*

2.4 Analyse des effectifs par établissement et exclusion de certains salariés

L'article 4 permet à un organisme public de procéder à l'analyse de ses effectifs par établissement si des disparités dans le nombre de personnes compétentes pour un type d'emploi par zone habituelle de recrutement le justifient. Il permet également à un tel organisme de ne pas inclure le personnel temporaire ou à temps partiel si les circonstances le justifient.

La Commission s'étonne de la présence de cette disposition dans le projet de loi. En effet, à l'étape de l'analyse de ses effectifs, l'organisme public ne doit pas analyser ses effectifs sur la base de la disponibilité dans une zone de recrutement. Les effectifs qu'il analyse sont ses effectifs et cette analyse est faite en fonction de la zone habituelle de recrutement de chaque

¹¹ Précité note 1, recommandation 3, page 140.

¹² *Idem.*

emploi et non en fonction de la disponibilité des personnes compétentes dans la zone de recrutement.

Par ailleurs, le rapport d'analyse des effectifs prévu à l'article 5 prévoit que pour chaque type d'emploi on devra indiquer la zone habituelle de recrutement. À notre avis, certains types d'emploi, dans le cas où un organisme public a des établissements dans plusieurs régions, pourraient avoir comme zone habituelle de recrutement une zone géographique limitée correspondant à chacune des régions où l'organisme a un établissement. Par exemple, un organisme public ayant des établissements en Gaspésie, en Abitibi, au Saguenay-Lac-St-Jean, à Québec et à Montréal et dans lesquels il emploie des secrétaires n'aura pas la même zone habituelle de recrutement pour chacun des postes. La zone habituelle de recrutement pour ce type d'emploi dans chacun des établissements pourrait être la région immédiate alors que pour les emplois de cadre de chacun de ces établissements, la zone habituelle de recrutement sera l'ensemble du Québec. Le rapport d'analyse des effectifs prévus à l'article 5 précisera que pour l'emploi de secrétaire, cet organisme a plusieurs zones de recrutement alors que pour ses emplois de cadre il n'en a qu'une seule.

Quant à la possibilité d'exclure le personnel temporaire ou à temps partiel de l'analyse des effectifs, la Commission s'objecte fermement à cette disposition. L'exclusion de ces catégories de salariés ne pourra que donner un portrait partiel des effectifs de l'organisme public et ne permettra pas de prévoir les mesures adéquates de redressement, d'égalité de chance ou de soutien. Si un organisme public peut exclure ces catégories de personnel, et que, par hypothèse, les salariés temporaires constituent une source importante de recrutement, comment pourra-t-on fixer des objectifs de recrutement des groupes cibles si leur dénombrement n'est pas effectué au stade de l'analyse des effectifs? De plus, la loi ne précise pas quelles peuvent être les circonstances qui justifieraient une telle exclusion. L'analyse des effectifs devrait porter sur tous les emplois de l'organisme public. Ce n'est qu'après l'examen du portrait global des effectifs lors de l'élaboration du programme d'accès à l'égalité que l'on pourra déterminer avec certitude qu'il

existe des circonstances particulières qui font en sorte que des mesures correctives ne sont pas requises pour certaines catégories d'emplois.

L'article 11 prévoit des dispositions similaires eu égard à un programme d'accès à l'égalité. Nos commentaires sont donc du même ordre. Nous devons cependant ajouter que les mesures de redressement, d'égalité de chances ou de soutien doivent toujours être fixées en tenant compte du diagnostic posé et qu'elles doivent être modulées en fonction des objectifs à atteindre. En d'autres termes, il arrive fréquemment que l'une ou l'autre de ces mesures ne s'applique qu'à certains emplois ou qu'à certains établissements. Toutefois, certaines mesures visant à modifier des pratiques de gestion discriminatoires ne devraient pas être différentes d'un établissement à l'autre ou s'appliquer différemment à des salariés à temps partiel ou temporaires. La Commission est d'avis que les dispositions des articles 4 et 11 ne devraient pas être maintenues dans le projet de loi.

Recommandations 8

- *La Commission recommande donc que les articles 4 et 11 soient retirés du projet de loi.*
- *Si le législateur estime que la faculté d'exclure certaines catégories de personnel de l'analyse des effectifs ou d'un programme d'accès à l'égalité et que la possibilité de procéder à une analyse des effectifs par établissement ou d'établir un programme distinct par établissement doivent être maintenues, ces dérogations à la règle générale de l'analyse des effectifs et de l'établissement d'un programme d'accès à l'égalité ne devraient être possibles que sur autorisation de la Commission.*

2.5 Le rapport d'analyse des effectifs

L'article 5 indique quels éléments doit contenir le rapport d'analyse des effectifs. Le premier alinéa prévoit que le rapport doit faire mention «*de la proportion des effectifs que représente, pour chaque type d'emploi, chacun des groupes visés par la présente loi*». Si la Commission n'obtient que la proportion des personnes membres de chacun des groupes cibles par emploi,

elle ne pourra évaluer, par exemple, l'importance des effectifs de l'organisme et le nombre de personnes dans un emploi ou un regroupement d'emplois tel que le paragraphe 1° de l'article 15 le prévoit. Il faudrait donc que le premier alinéa de l'article 5 prévoie que le rapport d'analyse des effectifs mentionne le nombre de personnes occupant un emploi et le nombre de personnes parmi celles-ci faisant partie de chacun des groupes cibles.

Dans le deuxième alinéa de l'article 5, la Commission considère essentiel que le rapport indique, en plus des informations qui y sont énumérées, l'emploi d'accès pour chacun des emplois et s'il y a lieu l'établissement dans lequel se trouve cet emploi. Cette information est très importante pour déterminer la disponibilité des membres des groupes cibles dans la population.

Recommandation 9

- *La Commission recommande que l'article soit modifié de façon à ce que le rapport d'analyse des effectifs indique le nombre de personnes dans un emploi et le nombre de personnes membres des groupes cibles ainsi que les emplois d'accès pour chacun des emplois de l'organisme. L'article 5 pourrait alors se lire comme suit :*

« 5. Le rapport d'analyse des effectifs est transmis à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, avec mention, pour chaque emploi, du nombre de personnes occupant cet emploi et du nombre de personnes parmi celles-ci faisant partie de chacun des groupes visés par la présente loi.

Le rapport indique également, pour chaque emploi, les compétences et l'expérience requises, l'emploi d'accès, s'il y a lieu l'établissement ainsi que la zone habituelle de recrutement de l'organisme. »

2.6 Pouvoirs d'intervention de la Commission

En matière d'analyse des effectifs, les pouvoirs de la Commission sont très restreints. L'article 6 lui permet d'imposer un délai pour la transmission du rapport et, à défaut, par l'organisme de transmettre son rapport dans ce délai, elle peut s'adresser au Tribunal des droits de la

personne qui peut ordonner la transmission du rapport. En vertu de l'article 7, la Commission compare la représentation des groupes cibles dans l'emploi de l'organisme avec la disponibilité des personnes compétentes dans la zone habituelle de recrutement pour cet emploi. La Commission peut à cette étape procéder à des regroupements d'emploi après consultation de l'organisme. À l'article 8, la Commission avise l'organisme du résultat de cette comparaison.

Comme nous le disions précédemment, l'étape de l'analyse des effectifs est cruciale dans la détermination des obligations de l'organisme public en matière de programme d'accès à l'égalité. Les données recueillies par l'organisme et transmises à la Commission ne peuvent, selon notre compréhension du projet de loi, être vérifiées ou contestées. Comment la Commission peut-elle valablement *«comparer la représentation de ce groupe au sein des effectifs concernés de l'organisme »*, responsabilité qui lui est confiée à l'article 7, si elle ne peut procéder à des vérifications des données transmises ou exiger que des corrections soient apportées au rapport si elle considère que celui-ci est incomplet ou inexact? Certes, on pourrait prétendre que la Commission a le pouvoir d'intervenir dans le cadre d'un programme d'accès à l'égalité en vérifiant notamment l'importance des effectifs et le degré de sous-représentation des personnes faisant partie des groupes visés, tel que prévu aux paragraphes 1° et 3° de l'article 15. Toutefois, ces vérifications ne surviennent qu'après qu'un programme a été élaboré. De plus, ces vérifications ne pourront évidemment être effectuées si les données transmises par l'organisme dans son rapport d'analyse des effectifs ne permettent pas de conclure à une sous-représentation des groupes cibles au sein de l'organisme.

Recommandation 10

- *La Commission recommande que le projet de loi soit modifié afin de prévoir qu'elle a la possibilité de vérifier les informations transmises dans le rapport d'analyse des effectifs et d'exiger tout renseignement ou document, qu'elle a également la possibilité d'émettre un avis motivé si elle estime que le rapport est incomplet ou inexact et de fixer un délai pour la production du rapport modifié et que si l'organisme ne se conforme pas à cet avis dans le délai fixé, la Commission peut*

s'adresser au Tribunal des droits de la personne, lequel peut ordonner la transmission d'un rapport modifié dans un délai qu'il fixe.

3 LES PROGRAMMES D'ACCÈS À L'ÉGALITÉ EN EMPLOI

3.1 Ancienneté et accès à l'égalité

L'article 14 du projet de loi dispose qu'un programme d'accès à l'égalité ne peut obliger un organisme à faire certaines choses comme embaucher des personnes qui ne sont pas compétentes, à leur accorder une promotion ou à créer de nouveaux postes. La Commission ne voit pas l'utilité de telles dispositions puisqu'un programme d'accès à l'égalité ne peut avoir pour effet de créer une quelconque obligation de cette nature. De plus, des dispositions de ce type ne reflètent, à notre avis, que des arguments non fondés soutenus par certains détracteurs de ce genre de mesures d'accès à l'égalité. Finalement, ce type de rédaction par la négative n'est pas usuel dans les législations québécoises et ces dispositions semblent être inspirées d'un article de la loi fédérale, *Loi sur l'équité en matière d'emploi*¹³.

Recommandation 11

- *La Commission est donc d'avis que les paragraphes 1° à 4° de l'article 14 devraient être retirés du projet de loi.*

En ce qui concerne la question de l'ancienneté, nous croyons que la situation est différente puisque les règles relatives à l'ancienneté peuvent avoir un effet important sur la mise en œuvre d'un programme d'accès à l'égalité. Soulignons que dans la loi fédérale, *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, on a prévu des dispositions spécifiques sur l'ancienneté, dispositions qui prévoient que

¹³ L.R.C., c. E-5.401, article 6 : « L'obligation de mise en œuvre de l'équité en matière d'emploi n'oblige pas l'employeur : a) à prendre des mesures susceptibles de lui causer un préjudice injustifié; b) à embaucher ou à promouvoir des personnes non qualifiées; c) en ce qui concerne le secteur public, à engager ou promouvoir des personnes sans égard au mérite, dans les cas où la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* exige que la sélection soit faite au mérite; d) à créer de nouveaux postes. »

lorsque les règles d'ancienneté ont un effet discriminatoire ou lorsqu'elles peuvent avoir des effets négatifs sur les chances d'emploi des groupes cibles, elles peuvent être écartées ou modifiées¹⁴. La Commission a déjà étudié cette question et croit nécessaire de rappeler les principales conclusions de son avis¹⁵ :

« 36. (...) Ces mesures d'adaptation [de l'ancienneté] ont avantage à être négociées. À défaut de solution adéquate négociée par les parties à la convention collective, la Commission des droits de la personne [et des droits de la jeunesse] pourrait être appelée à faire enquête. Ultimement, si ses recommandations n'étaient pas suivies, la Commission serait amenée à chercher à obtenir que le Tribunal des droits de la personne les impose.

37. (...) B) Les solutions envisageables

1. Lorsque l'ancienneté départementale est à la source ou perpétue la ségrégation professionnelle, il faut rechercher l'élargissement de l'aire d'ancienneté.
2. Afin de corriger les effets de la discrimination passée pratiquée dans l'embauche, on devrait suspendre l'application de la liste de rappel dans une proportion correspondant au taux de nomination préférentiel fixé par le programme d'accès à l'égalité aux fins de l'embauche.
3. Également, lorsqu'il y a eu discrimination dans les assignations à des emplois moins biens situés dans l'échelle et dans les affectations aux tâches ingrates, il conviendrait de suspendre l'application de l'ancienneté conformément à la proportion déterminée par le taux de nomination préférentiel du programme d'accès l'égalité pour les fins des transferts et des promotions.
4. En cas de licenciement, ce n'est qu'après avoir considéré avec le plus grand sérieux toute autre solution possible que l'on pourrait envisager de mettre de côté la règle d'ancienneté selon un pourcentage qui permettrait de maintenir le taux actuel de représentation des membres du groupe protégé. »

¹⁴ L.R.C., c. E-5.401, article 8 (2) et (3).

¹⁵ Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Accès à l'égalité, ancienneté et discrimination*, M^{rs} Pierre Bosset, Michel Coutu et Maurice Drapeau, 29 juin 1993, résolution COM-377-6.1.3, pages 28 et 29.

La Commission maintient toujours que des règles d'ancienneté devront dans certains cas être révisées ou modifiées, particulièrement lorsqu'elles ont contribué à la ségrégation professionnelle. La Commission demeure consciente «que toute intervention au niveau de l'ancienneté est délicate »¹⁶ mais elle estime que « en cas de conflit, la priorité des priorités devrait revenir aux mesures de redressement de la discrimination sur l'ancienneté; c'est justement par l'effet de la discrimination passée que les membres des groupes cibles ont été privés de la possibilité d'accumuler ce temps de service attributif de droits de préséance. »¹⁷.

Recommandation 12

- *La Commission recommande donc que le projet de loi devrait prévoir que, lorsqu'une règle d'ancienneté peut faire obstacle à une des mesures d'un programme d'accès à l'égalité, l'organisme public et l'association accréditée qui représente des salariés visés par cette règle d'ancienneté doivent convenir de modifications à ces règles. Il devrait également prévoir qu'à défaut d'entente, la Commission formule des recommandations. À défaut par les parties d'appliquer ces recommandations, la Commission peut s'adresser au Tribunal des droits de la personne, lequel rendra toute ordonnance nécessaire.*

3.2 Vérification de la teneur d'un programme d'accès à l'égalité

L'article 15 confie à la Commission la responsabilité de vérifier la teneur d'un programme d'accès à l'égalité en tenant compte de certains éléments. La Commission souhaiterait que quelques modifications d'ordre plus technique, soient apportées à cet article.

D'abord au paragraphe 2°, il faudrait que la disponibilité qui permet à la Commission d'établir le degré de sous-représentation inclue les personnes aptes à acquérir les compétences. Actuellement, tel que le prévoit le règlement sur les programmes d'accès à l'égalité, la

¹⁶ *Idem*, page 29.

¹⁷ *Ibidem*.

Commission établit la disponibilité des groupes cibles en fonction des personnes qui ont déjà la compétence requise et de celles qui sont susceptibles de le devenir dans un délai raisonnable¹⁸.

Au paragraphe 3°, on devrait plutôt utiliser comme critère le nombre et le pourcentage que celui de degré. En effet, le degré de sous-représentation nous apparaît trop vague pour constituer un critère de vérification d'un programme. La sous-représentation peut cependant être estimée à partir du nombre et du pourcentage de membres des groupes cibles qui devraient être à l'emploi de l'organisme public pour corriger la situation.

Recommandation 13

➤ *La Commission recommande que les paragraphes 2° et 3° de l'article 15 se lisent comme suit :*

2° la disponibilité de personnes compétentes et de personnes aptes à acquérir ces compétences dans un délai raisonnable;

3° la sous-représentation, en nombre et en pourcentage, des personnes faisant partie de chaque groupe visé.

3.3 L'implantation du programme et les rapports de son application

L'article 20 impose à un organisme public tenu d'implanter un programme d'accès à l'égalité deux obligations. La première impose à cet organisme public de prendre les mesures raisonnables pour atteindre les objectifs fixés.

Dans l'élaboration de son programme d'accès à l'égalité, l'organisme doit fixer des objectifs quantitatifs (article 13, 2°), déterminer des mesures de redressement temporaires (article 13, 3°) et des mesures d'égalité de chances et de soutien (article 13, 4°) et établir un échéancier pour l'implantation des mesures proposées et l'atteinte des objectifs fixés (article 13, 5°). Ce programme doit être vérifié par la Commission conformément aux dispositions de l'article 15.

¹⁸ *Règlement sur les programmes d'accès à l'égalité*, C-12 r. 0.1, D. 1172-86, 1986 G.O. 2, 3416, a. 5.; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Guide d'élaboration d'un programme d'accès à l'égalité, cahier n° 2, précité note 8.

La Commission peut même demander, en vertu de l'article 16, à l'organisme de modifier son programme si elle estime que les mesures proposées, les objectifs poursuivis et l'échéancier ne sont pas satisfaisants.

Donc, le programme d'accès à l'égalité prévoit justement des mesures correctrices à apporter dans une situation de sous-représentation. Ces mesures déterminées par l'organisme public en fonction de la situation de sous-représentation devraient permettre d'atteindre les objectifs poursuivis selon l'échéancier fixé. De plus, le programme qui comprend ces mesures est validé par la Commission. Il est étonnant de lire à l'article 20 qu'aux fins de l'implantation de ce programme, l'obligation qui est faite à un organisme public soit de « prendre les mesures raisonnables » pour atteindre les objectifs poursuivis selon l'échéancier prévu. On peut se demander s'il est nécessaire d'introduire un nouveau concept de « mesures raisonnables » pour atteindre les objectifs fixés alors que le processus d'élaboration a permis d'identifier et de déterminer les mesures à prendre. Il nous semble donc aberrant de prévoir une obligation de prendre des mesures raisonnables alors que l'on a identifié selon un processus rigoureux les mesures requises pour atteindre les objectifs fixés. À notre avis, l'obligation d'implantation devrait viser les mesures déterminées dans le programme d'accès à l'égalité.

Quant au rapport sur l'application du programme, le deuxième alinéa prévoit une fréquence de trois ans. Ce délai nous semble trop long compte tenu de la période préalable d'élaboration du programme d'accès à l'égalité. Une fois qu'un organisme public sera avisé qu'il est tenu d'élaborer un programme d'accès à l'égalité (article 9), ce qui suppose une période de plusieurs mois pour procéder à l'analyse des effectifs et la vérification du rapport par la Commission, il dispose d'un délai de douze mois pour élaborer son programme (article 10). Une fois ce programme élaboré, l'organisme commence à l'implanter et ce n'est que trois ans plus tard qu'il fera état des mesures prises et des résultats obtenus. Nous nous retrouverions donc à un moment qui se situerait à près de cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi. Ce délai de cinq ans avant de pouvoir connaître l'impact des mesures proposées dans le projet de loi nous semble donc beaucoup trop long. Ajoutons qu'habituellement un programme d'accès à l'égalité

comporte des mesures à court terme qui pourraient être évaluées plus rapidement. De plus, l'article 33 prévoit qu'au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de la loi, un rapport sur la mise en œuvre de la loi sera transmis au gouvernement et déposé à l'Assemblée nationale. Si on maintenait le délai de trois ans à l'article 20, il est peu probable que le premier rapport quinquennal sur la mise en œuvre de la loi pourra faire état des résultats obtenus dans les organismes publics. Le délai pour la production du rapport sur l'application du programme d'accès à l'égalité devrait être ramené de trois à deux ans. En concordance, la fréquence de la publication de la liste des organismes assujettis à la loi prévue à l'article 23 devrait également être ramenée à deux ans.

La Commission s'interroge sur la distinction qui semble être faite à l'article 20 entre l'implantation du programme au premier alinéa et l'application du programme qui doit faire l'objet d'un rapport. Doit-on comprendre de l'utilisation de termes différents à ces deux alinéas que l'application d'un programme constitue une étape distincte de son implantation? Si la réponse devait être positive, il faudrait en conclure que la Commission ne possède aucun pouvoir d'intervention sur l'application d'un programme. Ainsi, après avoir approuvé un programme en vertu de l'article 15, la Commission recevrait un rapport sur lequel elle ne pourrait faire de vérifications ni émettre, le cas échéant, de recommandations sur le non-respect du programme lors de son application. Si le rapport prévu à l'article 20 porte sur l'implantation du programme, la Commission aurait un pouvoir d'intervention en vertu des articles 17 et 18 mais le projet de loi ne prévoit pas de pouvoir de vérification du rapport par celle-ci.

À notre avis, le rapport prévu à l'article 20 constitue le seul moyen de mesurer les progrès réalisés en matière d'accès à l'égalité. Plusieurs recommandations formulées dans le bilan des programmes d'accès à l'égalité au Québec indiquent que la Commission doit avoir plus de pouvoir en matière de vérification et d'approbation si l'on souhaite atteindre des résultats en

matière d'accès à l'égalité¹⁹. Si la Commission ne peut procéder à des vérifications sur les rapports sur l'application des programmes d'accès à l'égalité, ni formuler des avis sur le non-respect du programme et, éventuellement, s'adresser au Tribunal des droits de la personne pour qu'il puisse rendre toute ordonnance nécessaire, les obligations imposées par le projet de loi risquent de rester lettre morte. Afin d'éviter toute confusion possible, le second alinéa de l'article 20 devrait imposer la transmission d'un rapport sur l'implantation du programme d'accès à l'égalité. Des dispositions devraient également être ajoutées afin de prévoir que la Commission peut procéder à des vérifications sur le rapport, formuler un avis à l'organisme sur l'implantation du programme et que les dispositions des articles 17 et 18 s'appliquent à cet avis.

Recommandation 14

- *La Commission recommande que l'article 20 soit modifié afin de prévoir que les mesures qui doivent être implantées dans le cadre d'un programme d'accès à l'égalité sont les mesures prévues par ce programme. Elle recommande également que la fréquence des rapports sur l'application du programme et celle de la publication de la liste des organismes assujettis à la loi soient ramenées de trois à deux ans. De plus, le projet de loi devrait prévoir que la Commission peut vérifier le contenu du rapport, formuler un avis à l'organisme sur l'implantation du programme et que les dispositions des articles 17 et 18 s'appliquent à cet avis. L'article 20 pourrait se lire comme suit :*

20. *Tout organisme tenu d'implanter un programme d'accès à l'égalité en emploi doit, à cette fin, prendre les mesures prévues par ce programme pour atteindre les objectifs poursuivis selon l'échéancier prévu.*

Il fait rapport à la Commission, à tous les deux ans, sur l'implantation de ce programme en faisant état des mesures prises et des résultats obtenus.

Suite à la réception du rapport, la Commission peut exiger d'un organisme tout renseignement ou document et faire les vérifications requises. Si elle estime que l'organisme est en défaut d'implanter son programme, elle lui donne un avis motivé et lui indique le délai dans lequel il doit remédier à la situation. Les articles 17 et 18 s'appliquent compte tenu des adaptations nécessaires.

¹⁹ Bilan des programmes d'accès à l'égalité au Québec, précité, note 1. Il s'agit des recommandations 2, 6, 15 et 23.

4 DISPOSITION INTERPRÉTATIVE

L'article 32 indique que dans toute législation, décret, arrêté, ordonnance, contrat, entente, accord ou autre document, une référence à un programme d'accès à l'égalité visé à la Charte des droits et libertés de la personne est aussi une référence à un programme d'accès à l'égalité en emploi visé par le projet de loi. La Commission s'interroge sur la portée de cette disposition. Aura-t-elle pour effet d'assujettir à la *Loi sur l'égalité en emploi dans des organismes publics* les autres programmes d'accès à l'égalité existants? Par exemple, certains programmes imposés prévoient des mesures particulières, les programmes dits d'obligation contractuelle sont régis par d'autres mécanismes et les programmes volontaires ont été élaborés et implantés selon des règles différentes de celles prévues par le projet de loi. Si tel était l'effet de l'article 32, la Commission craint qu'une insécurité juridique survienne dans les programmes existants. Ou aura-t-elle pour effet d'assujettir à la loi uniquement les programmes d'accès à l'égalité existants dans les organismes visés par le projet de loi? Dans cette hypothèse, l'impact serait plus limité mais il demeure que le statut de ces programmes serait ambigu. Devront-ils être modifiés en fonction des nouveaux critères imposés par la loi et comment les harmoniser s'il y a lieu? Quel serait le rôle de la Commission en regard de la vérification de ces programmes? Il serait donc préférable de préciser la portée de cette disposition de façon à prévoir les dispositions transitoires applicables aux programmes d'accès à l'égalité actuellement en cours dans les organismes publics visés par le projet de loi.

Recommandation 15

- *La Commission recommande que l'article 32 soit précisé de façon à harmoniser par des dispositions transitoires les règles relatives aux programmes d'accès à l'égalité existants dans les organismes publics visés par le projet de loi et les règles prévues ce projet.*

5 LA RÉVISION DE LA LOI

L'article 33 prévoit qu'à tous les cinq ans le ministre responsable de l'application de la loi fait au gouvernement un rapport sur la mise en œuvre de la loi et sur l'opportunité de la maintenir en vigueur ou de la modifier. Ce rapport est ensuite déposé à l'Assemblée nationale.

Le projet de loi prévoit par ailleurs à l'article 30 que le ministre responsable peut exiger de la Commission la communication des renseignements ou des documents fournis de plein gré à la Commission portant sur un programme d'accès à l'égalité visé par la Charte ou par la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans certains organismes* afin de lui permettre d'évaluer l'application de la partie III de la Charte et cette loi.

Soulignons d'abord que, compte tenu du niveau d'autonomie de la Commission reconnu par la Charte des droits et libertés de la personne, l'évaluation de la mise en œuvre de la loi et l'opportunité de la maintenir ou de la modifier devrait revenir, à l'instar des responsabilités confiées à la Commission d'accès à l'information, à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse. En effet, tant dans la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels* que dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé*²⁰, c'est la Commission d'accès à l'information et non le ministre qui produit le rapport sur la mise en œuvre de la loi. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse serait certes la mieux placée pour procéder à une évaluation de l'application de la loi, ayant la responsabilité de veiller à cette application, ce qui ne diminue en rien la responsabilité du ministre en regard de la loi.

Si la Commission avait la responsabilité de produire le rapport quinquennal sur l'application de la loi, cela éviterait la transmission au ministre de renseignements déclarés confidentiels par le premier alinéa de l'article 93 de la Charte. Soulignons que ces renseignements ne peuvent, en vertu du deuxième alinéa de l'article 93 être révélés devant un tribunal, ni rapportés au

²⁰ Respectivement L.R.Q., c. A-2.1, article 179 et L.R.Q., c. P-39.1, article 88.

procureur général et que ces dispositions s'appliquent malgré les articles 9 et 83 de la *Loi sur l'accès*.

Par ailleurs, la Commission ne comprend pas la raison qui motive les auteurs du projet de loi à inclure dans les renseignements ou documents pouvant être exigés par le ministre ceux relatifs à un programme d'accès à l'égalité visé par la Charte afin d'évaluer l'application de la partie III de la Charte puisque aucune disposition ne prévoit une telle responsabilité de réexamen de la partie III par le ministre. La Commission s'oppose fermement à ce que des renseignements ou documents fournis de plein gré pour l'élaboration, l'implantation ou l'observation d'un programme d'accès à l'égalité visé par la Charte fasse l'objet d'une telle transmission. Ces renseignements ou documents ont été transmis à la Commission dans le contexte où seul le consentement de celui qui les a transmis permet sa divulgation ou son utilisation à d'autres fins.

Recommandation 16

- *La Commission recommande donc que l'article 33 soit modifié afin que la Commission ait la responsabilité de faire le rapport quinquennal au gouvernement. En conséquence, elle recommande également que le paragraphe 2° de l'article 30 du projet de loi soit retiré.*

6 LES RESSOURCES DE LA COMMISSION

Un autre élément mérite d'être abordé dans ce mémoire, la capacité qu'aura la Commission d'exercer les mandats que la loi projetée lui confie. La Commission sait que le législateur ne prévoit pas dans ses textes les dispositions relatives aux ressources requises pour mener à bien les objectifs visés par la législation. Elle profite cependant de cette consultation sur le projet de loi pour s'adresser au gouvernement afin qu'il s'engage à accorder à la Commission les ressources essentielles à la réalisation du mandat que le législateur s'apprête à lui confier. Une des recommandations du bilan de 1998 visait ce même aspect : « *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 »²¹. Cette réévaluation s'impose donc encore plus concrètement dans le contexte du projet de loi de sorte que la Commission pourra répondre adéquatement et rapidement aux besoins des organismes publics afin qu'ils puissent rencontrer les obligations que leur imposera la loi.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Commission réitère que la présentation de ce projet de loi constitue une étape importante en matière d'accès à l'égalité. Il permettra comme le recommandait notre bilan des programmes d'accès à l'égalité en décembre 1998 d'en élargir le champ d'action.

Afin de mieux assurer le respect des droits reconnus par la Charte et l'atteinte d'une plus grande efficacité administrative et juridique, la Commission considère que plusieurs aspects du projet de loi exigent des correctifs et elle fait les recommandations suivantes :

Recommandation 1

- *La Commission recommande que le projet de loi vise également les personnes membres des groupes cibles suivants : les personnes handicapées et les minorités ethniques*

Recommandation 2

- *La Commission recommande que l'article 1 soit modifié afin que soient incluses les personnes faisant partie d'une minorité ethnique et les personnes handicapées. Elle recommande également que cet article 1 reprenne les termes du premier alinéa de l'article 86 de la Charte qui précise l'objectif d'un programme d'accès à l'égalité.*

²¹ Bilan, précité note 1, recommandation 36.

Recommandation 3

- *La Commission recommande également que l'article 28 du projet de loi soit modifié afin de limiter la présomption de non-discrimination aux seuls programmes d'accès à l'égalité en emploi prévus par le projet de loi à condition qu'ils soient établis en conformité avec celui-ci.*

Recommandation 4

- *La Commission recommande que l'article 2 soit modifié pour que les organismes visés soient ceux qui emploient 50 personnes et plus.*

Recommandation 5

- *La Commission recommande donc que les expressions « type d'emploi » et « regroupement de types d'emploi » soient remplacées par les expressions « emploi » et « regroupement d'emplois ». Elle recommande également que le deuxième alinéa de l'article 3 soit modifié par le remplacement de « Les types d'emploi sont établis d'après la Classification nationale des professions » par « Chacun de ces emplois est apparié à un des groupes de base de la Classification nationale des professions ».*

Recommandation 6

- *La Commission recommande donc que le premier alinéa de l'article 3 soit modifié afin de prévoir que l'analyse des effectifs doit se faire conformément à un règlement portant sur les conditions ou modalités de l'analyse des effectifs. De plus, la Commission recommande que le paragraphe 1° de l'article 22 soit modifié afin de préciser que les critères, normes, barèmes, conditions ou modalités déterminés par règlement puissent également concerner l'analyse des effectifs*

Recommandation 7

- *C'est pourquoi la Commission recommande que les articles 3 et 9 soient modifiés afin de prévoir que l'analyse des effectifs et l'élaboration d'un programme d'accès à l'égalité doivent se faire avec la participation toute association accréditée qui représente des salariés dans l'organisme.*

Recommandations 8

- *La Commission recommande donc que les articles 4 et 11 soient retirés du projet de loi.*

Si le législateur estime que la faculté d'exclure certaines catégories de personnel de l'analyse des effectifs ou d'un programme d'accès à l'égalité et que la possibilité de procéder à une analyse des effectifs par établissement ou d'établir un programme distinct par établissement doivent être maintenues, ces dérogations à la règle générale de l'analyse des effectifs et de l'établissement d'un programme d'accès à l'égalité ne devraient être possibles que sur autorisation de la Commission

Recommandation 9

- *La Commission recommande que l'article soit modifié de façon à ce que le rapport d'analyse des effectifs indique le nombre de personnes dans un emploi et le nombre de personnes membres des groupes cibles ainsi que les emplois d'accès pour chacun des emplois de l'organisme. L'article 5 pourrait alors se lire comme suit :*

« 5. Le rapport d'analyse des effectifs est transmis à la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, avec mention, pour chaque emploi, du nombre de personnes occupant cet emploi et du nombre de personnes parmi celles-ci faisant partie de chacun des groupes visés par la présente loi.

Le rapport indique également, pour chaque emploi, les compétences et l'expérience requises, l'emploi d'accès, s'il y a lieu l'établissement ainsi que la zone habituelle de recrutement de l'organisme.

Recommandation 10

- *La Commission recommande que le projet de loi soit modifié afin de prévoir qu'elle a la possibilité de vérifier les informations transmises dans le rapport d'analyse des effectifs et d'exiger tout renseignement ou document, qu'elle a également la possibilité d'émettre un avis motivé si elle estime que le rapport est incomplet ou inexact et de fixer un délai pour la production du rapport modifié et que si l'organisme ne se conforme pas à cet avis dans le délai fixé, la Commission peut s'adresser au Tribunal des droits de la personne, lequel peut ordonner la transmission d'un rapport modifié dans un délai qu'il fixe.*

Recommandation 11

- *La Commission est donc d'avis que les paragraphes 1° à 4° de l'article 14 devraient être retirés du projet de loi.*

Recommandation 12

- *La Commission recommande donc que le projet de loi devrait prévoir que, lorsqu'une règle d'ancienneté peut faire obstacle à une des mesures d'un programme d'accès à l'égalité, l'organisme public et l'association accréditée qui représente des salariés visés par cette règle d'ancienneté doivent convenir de modifications à ces règles. Il devrait également prévoir qu'à défaut d'entente, la Commission formule des recommandations. À défaut par les parties d'appliquer ces recommandations, la Commission peut s'adresser au Tribunal des droits de la personne, lequel rendra toute ordonnance nécessaire.*

Recommandation 13

- *La Commission recommande que les paragraphes 2° et 3° de l'article 15 se lisent comme suit :*
 - 2° la disponibilité de personnes compétentes et de personnes aptes à acquérir ces compétences dans un délai raisonnable;*
 - 3° la sous-représentation, en nombre et en pourcentage, des personnes faisant partie de chaque groupe visé.*

Recommandation 14

- *La Commission recommande que l'article 20 soit modifié afin de prévoir que les mesures qui doivent être implantées dans le cadre d'un programme d'accès à l'égalité sont les mesures prévues par ce programme. Elle recommande également que la fréquence des rapports sur l'application du programme et celle de la publication de la liste des organismes assujettis à la loi soient ramenées de trois à deux ans. De plus, le projet de loi devrait prévoir que la Commission peut vérifier le contenu du rapport, formuler un avis à l'organisme sur l'implantation du programme et que les dispositions des articles 17 et 18 s'appliquent à cet avis. L'article 20 pourrait se lire comme suit :*

20. *Tout organisme tenu d'implanter un programme d'accès à l'égalité en emploi doit, à cette fin, prendre les mesures prévues par ce programme pour atteindre les objectifs poursuivis selon l'échéancier prévu.*

Il fait rapport à la Commission, à tous les deux ans, sur l'implantation de ce programme en faisant état des mesures prises et des résultats obtenus.

Suite à la réception du rapport, la Commission peut exiger d'un organisme tout renseignement ou document et faire les vérifications requises. Si elle estime que l'organisme est en défaut d'implanter son programme, elle lui donne un avis motivé et lui indique le délai dans lequel il doit remédier à la situation. Les articles 17 et 18 s'appliquent compte tenu des adaptations nécessaires.

Recommandation 15

- *La Commission recommande que l'article 32 soit précisé de façon à harmoniser par des dispositions transitoires les règles relatives aux programmes d'accès à l'égalité existants dans les organismes publics visés par le projet de loi et les règles prévues ce projet.*

Recommandation 16

- *La Commission recommande donc que l'article 33 soit modifié afin que la Commission ait la responsabilité de faire le rapport quinquennal au gouvernement. En conséquence, elle recommande également que le paragraphe 2° de l'article 30 du projet de loi soit retiré.*