

**LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI SUR L'ACCÈS
À L'ÉGALITÉ DANS DES ORGANISMES PUBLICS**

**Claude Filion, Président
Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse**

Conférence présentée à l'occasion de la journée
de travail «Les Syndicats et l'égalité raciale en emploi»,
organisée par le Centre de recherche-action sur les relations raciales,
le 26 avril 2001

Mesdames, Messieurs,

Je désire, en premier lieu, remercier le Centre de recherche-action sur les relations raciales (CRARR) et son directeur général monsieur Fo Niemi pour l'invitation qui m'a été faite de m'adresser à vous sur la mise en œuvre de la loi sur l'accès à l'égalité dans les organismes publics. Cette thématique importante est aujourd'hui brûlante d'actualité, comme vous le savez, avec l'adoption du Projet de loi n° 143 *Loi sur l'accès à l'égalité dans des organismes publics et modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*, et son entrée en vigueur le 1^{er} avril dernier.

Avec l'entrée en vigueur de cette loi, c'est près de 700 organismes publics dans le secteur municipal, dans les réseaux de l'éducation, de la santé et des services sociaux ainsi que d'autres organismes comme les sociétés d'État qui sont assujettis à la Loi. Ces organismes sont maintenant tenus de s'assurer de la représentativité de quatre groupes cibles et d'adopter au besoin un programme d'accès à l'égalité afin de corriger des sous-représentations de ces groupes qui sont les femmes, les autochtones, les minorités visibles et les minorités ethniques dont la langue maternelle n'est ni le français, ni l'anglais.

Dans la mise en œuvre de cette loi, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse s'est vue confier des responsabilités importantes et nouvelles. Nous travaillons actuellement à réunir les ressources humaines et à produire les outils pour assister les organismes dans l'application de la Loi. Nous espérons également avoir l'occasion de développer des collaborations fructueuses avec les organisations syndicales pour en favoriser l'application.

Au départ, il est important de rappeler brièvement dans quel contexte s'inscrit l'adoption de cette nouvelle Loi. Le Québec adoptait, en 1975, la *Charte des droits et libertés de la personne*. À l'origine, la société québécoise prenait ainsi conscience de l'existence d'inégalités importantes et persistantes à l'égard de plusieurs groupes : par exemple, les femmes, les personnes immigrantes, les Autochtones, les minorités visibles. Ce nouvel instrument, la Charte, allait devenir un outil pour combattre les préjugés et l'exclusion et c'est dans l'enthousiasme que l'Assemblée nationale du Québec a adopté, à l'unanimité, ce texte important et lui a reconnu une prépondérance sur les dispositions des autres lois du Québec.

Rapidement, cependant, sont apparues les limites de cet instrument pour contrer des discriminations plus profondes, généralisées et reproduites dans la dynamique des rapports sociaux. En mettant à jour le phénomène de la discrimination dite « systémique », on soulignait du même souffle, la nécessité de se doter de nouveaux modes d'intervention plus efficaces pour non seulement interdire la discrimination présente, mais également corriger les effets de celle du passé. Les expériences américaines et canadiennes concernant les programmes d'accès à l'égalité sont significatives à cet égard.

C'est donc 10 ans après son adoption, en 1985, qu'un nouveau chapitre portant sur les programmes d'accès à l'égalité était greffé à la Charte. Portées par les revendications de plusieurs associations et organismes voués à la promotion des droits et libertés de la personne et à la défense des groupes victimes de discrimination, ces nouvelles dispositions représentaient un

progrès majeur. Le législateur reconnaissait que les diverses formes de discrimination subies par certains groupes de personnes n'étaient pas nécessairement des actes isolés, mais procédaient plutôt d'un ensemble de causes complexes reproduisant, dans le temps, des effets discriminatoires. Il fallait alors envisager une autre approche que celle fondée sur la réparation de fautes individuelles. Ce qui était visé, c'était l'atteinte d'une véritable égalité, par la correction de règles et de pratiques restreignant l'accès à l'emploi ou aux services publics pour les membres des groupes historiquement victimes de discrimination.

Il fallait d'abord débusquer les situations de discrimination systémique et mettre à jour les pratiques qui les causaient. Ensuite, développer des mesures spéciales en faveur des membres des groupes qui, du fait de cette discrimination, connaissaient des problèmes ou un retard substantiel dans l'accès, en pleine égalité, à l'emploi, à l'éducation, aux services de santé ou à tout autre service offert au public. Dans le domaine du travail, ces mesures permettent d'accorder une préférence aux membres des groupes ciblés jusqu'à ce que soit atteinte une représentation équitable : embauche et promotion préférentielle à compétence égale, accès préférentiel à la formation, etc. La Charte confirme le caractère non-discriminatoire de ces mesures préférentielles puisqu'elles constituent un moyen pour réparer une discrimination ayant des effets cumulatifs. Mais ces mesures sont temporaires et doivent être levées dès que les objectifs sont atteints.

C'est par quatre modèles d'intervention que les P.A.E. se sont développés au Québec, avant l'instauration de la Loi 143. D'abord, **sur une base volontaire**, un organisme ou une entreprise pouvait et peut encore établir un programme d'accès à l'égalité. Cet organisme ou entreprise effectue d'abord une analyse de ses effectifs pour déterminer s'il y a sous-utilisation de l'un ou l'autre des groupes visés par le programme et doit analyser ses politiques et ses pratiques de gestion afin d'en éliminer les effets d'exclusion. Il fixe ensuite des objectifs d'embauche pour combler les déficits observés dans un délai raisonnable et élabore un plan de transformation de ses politiques et pratiques de gestion qui peuvent avoir des effets discriminatoires.

Il faut noter, en deuxième lieu, que **les ministères et organismes du gouvernement** étaient tenus d'effectuer cet exercice à l'égard des femmes et des membres des communautés culturelles. De la même façon, par le biais du **programme d'obligation contractuelle**, les entreprises de 100 employés et plus qui contractent avec le gouvernement ou reçoivent une subvention de 100 000 \$ et plus doivent également procéder à cette analyse à l'égard des mêmes groupes. Enfin, à la suite d'une **enquête de la Commission**, après une plainte ou de sa propre initiative, celle-ci peut proposer l'implantation, dans le délai qu'elle fixe, d'un programme d'accès à l'égalité concernant l'un ou l'autre des groupes visés par l'article 10 de la Charte.

Fort de ces quatre modèles d'intervention, il était permis d'espérer une amélioration sensible de la situation dans les milieux de travail. C'est pour juger cette amélioration que la Commission a procédé à l'évaluation de la mise en œuvre des programmes d'accès à l'égalité au Québec. Publié en décembre 1998, le document « *Les programmes d'accès à l'égalité au Québec, Bilan et perspectives* » a permis d'apporter quelques éléments de réponse à deux questions fondamentales, à savoir : ces programmes ont-ils donné les résultats qu'on attendait d'eux et quelles actions devraient être entreprises pour se rapprocher encore davantage de l'objectif d'égalité poursuivi lors de leur mise en œuvre

À la question de savoir si les P.A.E. sont toujours requis au Québec, les résultats de l'expérience des dernières années montrent que chaque fois des analyses d'effectifs et de disponibilité sont entreprises, des sous-représentations des groupes ciblés sont observées. D'autre part, là où des programmes ont été développés et où leurs retombées ont été mesurées, on a pu constater que des résultats appréciables pouvaient être obtenus, si la volonté de s'impliquer était présente. Les P.A.E. constituent donc des outils efficaces pour lutter concrètement contre la discrimination en emploi.

Par ailleurs, les résultats du Bilan dénonçaient l'absence de volonté gouvernementale en ce qui concerne l'accès à l'égalité en emploi dans le secteur public. Ainsi, la Commission a souligné la « *discordance totale* » entre le message gouvernemental d'inclusion des minorités culturelles à la vie collective québécoise et l'image monolithique des effectifs de la fonction publique. Elle a également souligné que la situation des Autochtones et des personnes handicapées paraissait encore plus déplorable. Par ailleurs, on relevait certains résultats intéressants pour les P.A.E. concernant les femmes.

Dans ce contexte, la question se posait : comment le gouvernement pouvait-il exiger des entreprises la mise en œuvre de P.A.E. efficaces alors que l'analyse démontrait que le plus important employeur au Québec, le gouvernement, n'était pas un exemple à suivre... Pour corriger la situation, la Commission adressait plusieurs recommandations concernant les P.A.E. gouvernementaux. Ces recommandations visaient, notamment, à ce 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 soient les femmes, les minorités visibles, les minorités ethniques et les Autochtones. De plus, les programmes devraient être ouverts aux personnes handicapées et le gouvernement devait reconnaître de plus larges pouvoirs de contrôle et de surveillance à la Commission. Enfin, fait important à noter, la Commission demandait l'assujettissement des organismes publics non visés par l'article 92 de la Charte à l'obligation d'implanter des programmes d'accès à l'égalité, lorsque la situation le justifiait.

C'est sur cette toile de fond que s'est tissé le contexte qui a mené à l'adoption de la Loi 143. Consultée deux fois en commission parlementaire sur le sujet, la Commission a eu l'occasion de présenter ses commentaires et de réclamer plusieurs modifications, notamment la participation des syndicats au processus de mise en œuvre ainsi que l'inclusion des personnes handicapées et des personnes provenant de minorités ethniques comme groupes cibles. Aujourd'hui, bien qu'il faille, une fois de plus, déplorer l'absence des personnes handicapées comme groupe cible visé par cette loi, nous devons convenir que l'adoption de la Loi 143 représente une franche avancée en faveur d'un droit d'accès, en pleine égalité, à l'emploi dans les secteurs public et parapublic québécois. Les femmes, les minorités visibles, les Autochtones, les minorités ethniques bénéficient maintenant d'un moyen concret pour corriger des sous-représentations qui affectent encore un bon nombre de milieux de travail de ces secteurs.

N'oublions jamais que l'accès au travail représente le meilleur moyen d'assurer la dignité d'une personne. Il est significatif de souligner que 66% des plaintes de discriminations reçues à la Commission concernent le monde du travail. Le monde de l'emploi constitue, au Québec, un

secteur où subsistent encore d'importantes barrières systémiques dans la reconnaissance du droit à l'égalité de plusieurs personnes. Femmes, minorités visibles, minorités ethniques, Autochtones et personnes handicapées se voient désavantagées, en 2001, dans l'accès à l'emploi ou dans la progression de carrière.

Le rôle des syndicats

De façon générale, deux attitudes peuvent être adoptées face à la Loi 143. Nous pouvons, bien sûr, voir cette loi comme un fardeau, une contrainte légale. Mais nous pouvons, et nous devons, aller au-delà et nous en approprier les objectifs. Cette loi vise à assurer le respect de la dignité de chaque être humain, elle vise à empêcher qu'une personne soit privée d'un emploi, malgré sa compétence, parce qu'elle est une femme, un Noir, un Autochtone ou un membre d'une minorité. On critique souvent le concept d'embauche préférentielle, sous-jacent à ces programmes. Mais on oublie alors que ces programmes sont en place parce que, dans les faits, il existe des obstacles à l'embauche des membres des groupes ciblés. Or, cette situation est inacceptable.

De plus, la Loi 143 permettra à nos organisations publiques d'être plus représentatives des clientèles qu'elles desservent. Elle amènera ces organisations à être plus performantes, en leur donnant des outils et des ressources pour mieux servir une population de plus en plus diversifiée. Elle va permettre, en éliminant les barrières discriminatoires à l'emploi, de profiter au maximum de tous les cerveaux et tous les talents remarquables, que l'on retrouve dans tous les groupes de la société. Elle est un appel à l'ouverture, à la diversité, au changement. En bref, elle est un atout supplémentaire pour l'organisation qui saura ainsi mieux répondre aux besoins de la société qu'elle dessert.

Dans ce contexte, les hautes directions des organismes et des syndicats du secteur public doivent s'approprier le contenu et les objectifs poursuivis par la Loi 143. Comme l'expérience vécue depuis plusieurs années l'a montré, il est fondamental que la plus haute autorité d'une entreprise ou d'un organisme soit pleinement responsable du P.A.E.. De la même façon, il est primordial que les plus hautes instances syndicales accordent une priorité à l'adhésion de leurs membres aux objectifs de la Loi. Ils doivent, en quelque sorte, « vendre » la Loi 143 à leurs membres. Historiquement, les syndicats sont des alliés de premier plan dans les luttes contre toutes les formes de discrimination. Leur appui à la cause des femmes, aux combats en faveur de l'égalité des gais et lesbiennes, à la lutte contre la pauvreté sous toutes ses formes illustre ce fait. Dans le prolongement de ces actions, le syndicat doit agir comme agent d'éducation auprès de ses membres pour expliquer la nécessité des P.A.E. car, à moyen et long terme, tous seront gagnants par l'ouverture à la diversité. La Commission offre sa collaboration aux syndicats pour vaincre les résistances à ce changement, s'il y en avait.

Au fur et à mesure que les programmes implantés porteront fruit, le visage du secteur public se modifiera. Cela changera, en conséquence, le membership des syndicats concernés. Ces derniers ont la responsabilité de préparer la venue de ces nouveaux membres dans une structure qui saura composer avec la diversité. Par des activités de sensibilisation ou des réflexions de fond, les comités thématiques de certains syndicats (condition féminine, communautés culturelles, droits de la personne) pourraient être mis à profit. Ultimement, il est à souhaiter que les nouveaux

salariés appartenant aux groupes cibles en viennent à s'impliquer dans la vie syndicale et à être présents dans les exécutifs syndicaux. Les organisations syndicales peuvent tracer la voie en ce sens, par leur ouverture et leur capacité de composer avec le changement.

Aussi, dans le renouvellement des pratiques et des règles de gestion, le syndicat, à titre d'agent négociateur, a la responsabilité de s'assurer, conjointement avec l'employeur, que les conventions collectives négociées ne contiennent pas de clauses qui puissent avoir des effets d'exclusion à l'égard de certains groupes.

La question des règles d'ancienneté constitue, évidemment, une préoccupation importante pour les organisations syndicales. À ce sujet, je voudrais vous faire part de certains commentaires. D'abord, la Loi 143 prévoit que l'application d'un programme d'accès à l'égalité ne peut obliger à exclure les règles d'ancienneté applicables dans une convention collective. C'est là un principe important.

Cela dit, dans certains cas, ces règles devront peut-être être aménagées afin de permettre l'atteinte des objectifs fixés dans les programmes d'accès à l'égalité. On peut faire une analogie avec la situation d'un travailleur handicapé pour lequel une obligation d'accommodement raisonnable doit être rencontrée par l'employeur et le syndicat. On le sait, cette notion oblige parfois à aménager les règles d'ancienneté de façon à assurer l'exercice du droit à l'égalité de ce travailleur. Cette situation ne remet aucunement en question l'importance des règles d'ancienneté dans les relations de travail en milieu syndiqué.

Par contre, si des clauses de conventions collectives ou des pratiques de gestion ont des effets d'exclusion à l'égard de certains groupes visés à l'article 10 de la Charte, elles devront être modifiées de façon à en éliminer l'effet discriminatoire. Il est important de noter que cette situation n'est pas liée à l'adoption de la Loi 143, mais bien au fait que les articles 10 et 16 de la *Charte des droits et libertés de la personne* s'appliquent à tous les milieux de travail régis par la compétence législative du Québec. En guise de rappel, l'article 16 de la Charte est ainsi libellé : « *Nul ne peut exercer de discrimination dans l'embauche, l'apprentissage, la durée de la période de probation, la formation professionnelle, la promotion, la mutation, le déplacement, la mise à pied, la suspension, le renvoi ou les conditions de travail d'une personne ainsi que dans l'établissement de catégories ou de classifications d'emploi* ».

En deux mots, la mise en œuvre de la Loi 143, constitue l'occasion de réviser les pratiques de gestion et les clauses qui peuvent avoir des effets d'exclusion sur un groupe particulier. Vous me permettrez ici un rappel de tout le débat qui a entouré le phénomène des « clauses orphelins », qui peuvent en certains cas, aux yeux de la Commission, constituer une discrimination fondée sur l'âge, le sexe ou l'origine ethnique.

À brève échéance, la première étape d'un P.A.E., à savoir l'analyse des effectifs de chaque organisme public, permettra de constater la représentation des groupes ciblés dans ces milieux de travail. Je suis convaincu que les syndicats apporteront leur contribution à cet examen, comme ils sont invités à le faire par la Loi 143 qui donne obligation aux organismes de procéder à une consultation du personnel ou de ses représentants à cette étape comme à celle de l'élaboration du P.A.E... Je peux vous assurer de l'appui de la Commission dans ces efforts et de notre ouverture

au dialogue afin de permettre une mise en œuvre harmonieuse, à chaque étape, de la *Loi sur l'accès à l'égalité dans des organismes publics*.

Tous ces efforts, je nous le souhaite, permettront de construire un secteur public et parapublic à l'image du Québec d'aujourd'hui : ouvert, inclusif et dynamique.

Je vous remercie.