

# Projet de loi n<sup>o</sup> 143, Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics et modifiant la Charte des droits et libertés de la personne

---

Position de l'Office des personnes  
handicapées du Québec

DRDP-1087

## **RÉDACTION**

Ourdia Naïdji  
Conseillère à l'évaluation  
Direction de la recherche, du  
développement et des programmes

## **COLLABORATION**

Anne Hébert  
Directrice adjointe  
Benoît Coulombe  
Conseiller juridique  
Membres du Comité exécutif de l'OPHQ

## **LE**

26 juillet 2000

## **MISE EN PAGE**

Jocelyne Bisson  
Francesca Beaulieu

## **APPROBATION**

Norbert Rodrigue  
Président-directeur général

---

# TABLE DES MATIÈRES

<b>POSITION DE L'OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC.....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>1</b>
<b>NÉCESSITÉ D'INCLURE LES PERSONNES HANDICAPÉES : UN GROUPE DISCRIMINÉ ET SOUS-REPRÉSENTÉ AU MÊME TITRE QUE LES GROUPES VISÉS PAR LE PROJET DE LOI .....</b>	<b>3</b>
La situation des personnes handicapées sur le marché du travail.....	3
La nécessité d'inclure les personnes handicapées parmi les groupes visés par le projet de loi 143.....	4
<b>LE PLAN D'EMBAUCHE DE L'OFFICE : DES LEÇONS À TIRER.....</b>	<b>6</b>
<b>DES AJUSTEMENTS POUR ASSURER UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ DES PROGRAMMES D'ACCÈS À L'ÉGALITÉ .....</b>	<b>8</b>
Nécessité d'un champ d'application élargi.....	8
Détermination d'objectifs de résultats pour plus d'efficacité.....	9
Mesures de soutien et d'accompagnement à prévoir dans les dispositions réglementaires.....	10
Pourquoi pas un programme d'obligation contractuelle pour les organismes publics ?.....	12
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>13</b>

---

# Introduction

Depuis 1978, par l'adoption de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées du Québec, le gouvernement du Québec s'est donné une orientation fondamentale en faveur de l'intégration sociale des personnes handicapées et particulièrement de leur intégration au marché du travail.

Vingt ans plus tard, les statistiques sur l'emploi révèlent la persistance d'une situation inacceptable de sous-représentation des personnes handicapées sur le marché de l'emploi. Par ailleurs, les profondes mutations sociales et économiques qui affectent le marché du travail augmentent les situations d'exclusion et les risques de pauvreté pour de nombreuses catégories de citoyens dont les jeunes, les femmes, les personnes immigrantes. Cela est tout aussi vrai pour les personnes handicapées.

Depuis plusieurs années, l'Office cherche à améliorer ou identifier des mesures plus appropriées pour l'intégration au travail des personnes handicapées et croit que les programmes d'accès à l'égalité sont une des mesures possibles contribuant à la levée des obstacles liés à la discrimination et à la sous-représentation des personnes handicapées en emploi.

Le projet de loi (n° 143) sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics et modifiant la Charte québécoise des droits et libertés de la personne vient réitérer la détermination du gouvernement du Québec à corriger la sous-représentation de trois groupes cibles : les femmes, les minorités visibles et les autochtones.

Le présent mémoire fait connaître la position de l'Office sur le projet de loi portant sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics. La première partie traite de la nécessité d'inclure les personnes handicapées dans cette loi. La deuxième partie met l'accent sur les leçons à tirer du plan d'embauche de l'Office. La troisième partie réfère aux caractéristiques et aux spécificités que devraient avoir les programmes d'accès à

l'égalité pour répondre aux objectifs d'une plus grande participation des personnes handicapées au marché du travail. Quant à la conclusion, elle mettra l'accent sur les recommandations de l'Office.

---

# Nécessité d'inclure les personnes handicapées : un groupe discriminé et sous-représenté au même titre que les groupes visés par le projet de loi

## La situation des personnes handicapées sur le marché du travail

Un regard sur les personnes handicapées actives sur le marché de l'emploi nous permet de constater que leur situation est inquiétante quant à leur représentation sur le marché du travail. En général, elles sont sous-représentées parmi les personnes en emploi et sur-représentées parmi celles qui sont au chômage ou découragées de se chercher un emploi.

L'exemple de la présence de personnes handicapées dans la fonction publique est éloquent à cet effet car, malgré un engagement gouvernemental d'une représentation de 2 % dans l'effectif gouvernemental, celles-ci ne représentaient que 1,1 % en mars 1999. Les résultats de leur représentation dans les entreprises privées sont encore plus alarmants<sup>1</sup>.

De surcroît, comme les minorités visibles et les autochtones, les personnes handicapées ont un taux de chômage (17 %) largement supérieur à celui de l'ensemble de la population (11 %) et un taux d'inactivité deux fois plus élevé (53 %) que dans la

---

<sup>1</sup> Voir à la page 6.

population en général (22 %). Pourtant, les personnes handicapées âgées de 15 à 64 ans ayant une incapacité et se déclarant aptes au travail représentent 6,3 % de l'ensemble des personnes de 15 à 64 ans se déclarant aptes au travail au Québec en 1991<sup>2</sup>. Des données plus récentes résultant de l'Enquête québécoise sur les limitations d'activités réalisée en 1998 ne seront disponibles qu'à la fin de l'année 2000. Mais, selon nous, la situation des personnes handicapées faisant partie de la population active ne semble pas s'être améliorée de manière significative entre 1991 et 1998.

## La nécessité d'inclure les personnes handicapées parmi les groupes visés par le projet de loi 143

Les personnes handicapées comme les femmes, les autochtones et les minorités visibles ont historiquement, et de façon généralisée, subi de la discrimination dans nos sociétés. Même en présence d'une égalité des chances, les personnes handicapées subissent de la discrimination en emploi. Les diverses mesures mises en place depuis vingt ans par l'Office, les ministères et organismes dispensant des services aux personnes handicapées, visent à permettre à ces personnes de compenser leurs incapacités et à assurer leur intégration sociale, scolaire et professionnelle. Ces mesures ne visent aucunement à conférer des privilèges ou des avantages aux personnes handicapées mais à leur permettre d'obtenir, à compétence égale, une chance égale d'obtenir un emploi.

À cet égard, soulignons que le rapport annuel 1999 de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJ) spécifie que les plaintes pour discrimination basées sur le handicap dans le secteur du travail viennent maintenant en second rang (27,5 % des dossiers). Aussi, la CDPDJ recommandait en 1998, dans son bilan sur les programmes d'accès à l'égalité au Québec<sup>3</sup>, que le gouvernement prenne

---

<sup>2</sup> STATISTIQUE CANADA. *Enquête sur les limitations d'activités* (ESLA), 1991.

<sup>3</sup> 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.

toutes les mesures nécessaires de concert avec l'Office pour rendre les programmes d'accès à l'égalité applicables aux personnes handicapées.

L'Office a fait des représentations auprès du ministère des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI) pour inclure les personnes handicapées dans le projet de loi, et cela avant le dépôt à l'Assemblée nationale. Nous avons eu à souligner que les personnes handicapées sont un groupe victime de discrimination et de sous-représentation au même titre que les femmes, les minorités visibles et les autochtones.

Lors de l'annonce du projet de loi, le ministre Robert Perreault spécifiait que « l'objectif est d'assurer une représentation équitable de ces groupes (femmes, minorités visibles et autochtones) dans tous les organismes publics et de veiller à ce que les politiques et les pratiques de gestion des ressources humaines permettent à l'ensemble des citoyennes et des citoyens de participer à la vie active de notre société »<sup>4</sup>.

L'Office croit que si l'on veut tendre vers une représentation équitable de tous les groupes potentiellement victimes de discrimination et si l'on veut faciliter l'intégration sociale des personnes handicapées, l'inclusion des personnes handicapées dans le nouveau projet de loi est incontournable. Par conséquent, l'Office réitère la nécessité et la pertinence d'inclure les personnes handicapées aux groupes visés par l'article 1 du projet de loi sur l'accès à l'égalité en emploi au même titre que les autres groupes ciblés.

*L'Office recommande que :*

- *l'article 1 soit complété comme suit : « La présente loi institue, en conformité avec la Charte des droits et libertés de la personne (L.R.Q., chapitre C-12), un cadre particulier d'accès à l'égalité en emploi pour les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les personnes qui font partie d'une minorité visible en raison de la race ou de la couleur de leur peau ».*

---

<sup>4</sup> MINISTÈRE DES RELATIONS AVEC LES CITOYENS ET DE L'IMMIGRATION. Communiqué du 16 juin 2000.

---

# Le plan d'embauche de l'Office : des leçons à tirer

Quelques années avant l'instauration des premières mesures d'accès à l'égalité pour les femmes et pour les minorités visibles en 1982, la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées prévoyait déjà par son article 63 que tous les employeurs ayant plus de 50 employés étaient tenus d'élaborer un plan visant à assurer l'embauche des personnes handicapées (ci-après appelé plan d'embauche).

Le plan d'embauche visait à éliminer ou diminuer les obstacles et à instaurer des conditions donnant aux personnes handicapées une chance égale d'être embauchées et de garder leur emploi. Les employeurs soumis à l'obligation de produire un plan devaient s'engager à poser des actions dans les domaines suivants en vue d'éliminer les obstacles à l'embauche des personnes handicapées : le recrutement, la sélection, l'intégration en emploi, la réintégration en emploi du salarié devenu handicapé, le développement de l'emploi à l'intention des personnes handicapées et le développement de leur capacité à exercer un emploi. Il n'y avait cependant aucun objectif de résultats rattaché au plan d'embauche. À l'époque, cette solution paraissait suffisante quant à la réduction des inégalités et à l'accès au marché du travail.

Par contre, le sondage réalisé par la firme Léger et Léger inc.<sup>5</sup> pour l'Office en 1997 nous indique que les résultats attendus pour l'accès réel des personnes handicapées au marché du travail ne se sont pas concrétisés :

- après vingt ans d'information et de mesures volontaires, les personnes handicapées ne représentent que 0,5 % des travailleurs oeuvrant dans les entreprises de 50 employés et plus ;

---

<sup>5</sup> GROUPE LÉGER & LÉGER. *Le portrait des entreprises qui embauchent des personnes handicapées et des personnes handicapées au travail. Faits saillants*, décembre 1997.

- la proportion d'entreprises de 50 employés et plus ayant à leur emploi au moins une personne handicapée, à temps plein ou à temps partiel, est de 32 %.

Pour l'Office, la preuve est faite. L'expérience nous démontre que pour l'intégration au travail des personnes handicapées, les mesures de sensibilisation et d'information (comme le plan d'embauche) ont atteint leurs limites et il faut maintenant des mesures d'un autre ordre comme des obligations de résultats. Tout programme volontaire pour lequel aucun objectif de résultats n'est fixé est voué à l'échec.

C'est pourquoi l'Office a proposé au gouvernement, dans le cadre de la révision de sa loi constitutive, que les dispositions relatives au plan d'embauche soient abrogées et remplacées par des mesures plus adaptées à la conjoncture actuelle : faire de l'intégration au travail des personnes handicapées un objectif de société, responsabiliser davantage le réseau de l'emploi, prévoir des mesures incitatives (crédits d'impôts, programmes de subventions, etc.) et, notamment, introduire des obligations de résultats pour les employeurs.

---

# Des ajustements pour assurer une plus grande efficacité des programmes d'accès à l'égalité

Compte tenu de cette expérience, l'Office propose des ajustements que le projet de loi devrait prévoir pour rendre les programmes d'accès à l'égalité plus efficaces.

## Nécessité d'un champ d'application élargi

L'Office accueille favorablement l'élargissement du champ d'application des programmes d'accès à l'égalité en emploi aux organismes publics, du réseau de la santé et des services sociaux, du réseau de l'éducation, du secteur municipal, des sociétés d'État et l'effectif policier de la Sûreté du Québec. Cependant, nous considérons que le fait de viser les organismes publics de 100 employés et plus donne une portée restreinte aux programmes d'accès à l'égalité.

Le sondage réalisé par l'Office en 1997 a démontré que, dans les entreprises de 50 employés et plus, les personnes handicapées sont presque inexistantes au point de ne représenter que 0,5 % de l'effectif. Nous supposons que, pour les autres groupes cibles, la situation n'est guère meilleure. Les personnes handicapées sont le groupe social le plus démuné et elles doivent pouvoir compter sur des mesures particulières afin d'augmenter leur présence sur le marché du travail.

L'Office croit que l'application du projet de loi permettra d'exercer un certain rattrapage pour compenser le désavantage accumulé par les groupes visés ; ce rattrapage serait certainement plus grand si la loi s'appliquait à un plus grand nombre d'organismes publics, offrant ainsi plus de chances d'embauche aux groupes discriminés.

*L'Office recommande que :*

*l'on élargisse le champ d'application de la présente loi en visant des organismes publics comptant un nombre inférieur d'employés à celui de 100 employés et plus qui est actuellement proposé ; cela permettra d'offrir à un plus grand nombre de personnes victimes de discrimination et de sous-représentation la chance d'intégrer le marché du travail.*

## **Détermination d'objectifs de résultats pour plus d'efficacité**

L'expérience de l'Office montre que l'approche basée uniquement sur des mesures incitatives ou basée sur la bonne volonté est tout à fait insuffisante pour aborder sérieusement les situations généralisées d'inégalité. Comme le plan d'embauche, les programmes d'accès à l'égalité ne contiennent pas comme tels l'obligation d'embaucher un nombre défini de personnes parmi les groupes visés.

Le Conseil des relations interculturelles rapporte également dans un avis<sup>6</sup> rendu public en octobre 1999 que les programmes d'accès à l'égalité n'ont pas donné jusqu'à maintenant les résultats escomptés. C'est vrai pour les membres des minorités culturelles et pour les autres groupes minoritaires.

Le projet de loi attribue à la CDPDJ des responsabilités de conseil et d'évaluation dans la mise en œuvre des programmes d'accès à l'égalité en emploi alors que les mesures nécessaires à la réalisation d'un programme d'accès à l'égalité sont assumées par l'organisme public. Les mécanismes de contrôle sont ceux inscrits dans la Charte avec des assouplissements pour les modalités d'élaboration et d'implantation des programmes d'accès à l'égalité. Les organismes sont tenus d'établir un programme d'accès à l'égalité en emploi lorsque la CDPDJ estime que les personnes à l'emploi faisant partie de groupes visés sont sous-représentées.

---

<sup>6</sup> CONSEIL DES RELATIONS INTERCULTURELLES. *L'équité en emploi : de l'égalité de droit à l'égalité de fait*, octobre 1999.

L'Office souhaite une représentation équitable des groupes ciblés y compris les personnes handicapées dans les organismes publics. Cette équité, pour être atteinte, doit se traduire par des objectifs de résultats. Pour permettre une certaine harmonisation avec les programmes d'accès à l'égalité de la fonction publique québécoise, l'Office souhaite que la représentation des personnes handicapées dans les organismes publics soit semblable à celle retenue dans les ministères et organismes gouvernementaux. Ceux-ci devraient être présents en juste proportion de leur disponibilité dans la population active.

L'Office a d'ailleurs débuté une telle démarche d'harmonisation dans le cadre des consultations du Conseil du trésor sur la révision des programmes d'accès à l'égalité dans la fonction publique et du plan d'embauche gouvernemental.

*L'Office recommande que :*

- *soient élaborés des objectifs de résultats permettant d'assurer une meilleure représentation des groupes cibles, y compris les personnes handicapées dans les organismes publics ;*
- *soit établie une harmonisation entre les programmes d'accès à l'égalité des ministères et organismes de la fonction publique québécoise et ceux des organismes publics assujettis au présent projet de loi.*

## **Mesures de soutien et d'accompagnement à prévoir dans les dispositions réglementaires**

L'Office est d'accord que des dispositions réglementaires concernant l'élaboration, l'implantation et l'application des programmes d'accès à l'égalité en emploi visés par la présente loi soient établies. Les articles du projet de loi fixent l'objet et les balises des programmes d'accès à l'égalité alors que les dispositions de futurs règlements devront

permettre d'encadrer davantage les modalités concernant l'implantation et l'application des programmes d'accès à l'égalité en emploi.

Il faudra non seulement déterminer des objectifs de résultats aux organismes publics mais il faudra aussi que le gouvernement fixe, par voie réglementaire, certaines obligations à la CDPDJ et aux employeurs en termes d'accompagnement assidu de la démarche d'implantation des programmes d'accès à l'égalité, de soutien et de sensibilisation continue. Autrement, quelles que soient les mesures mises en place, elles risquent de connaître le même sort qu'a connu notre plan d'embauche, soit un désintérêt graduel et une sorte d'inutilité.

Il serait également souhaitable de partager l'expertise et les expériences vécues via le plan d'embauche et éviter que des écueils semblables ne se reproduisent. L'Office demande que des discussions soient entreprises avec le MRCI et la CDPDJ pour préciser les balises des programmes d'accès à l'égalité afin qu'ils puissent avoir un impact significatif sur l'intégration en emploi des personnes handicapées.

*L'Office recommande que :*

- *soit prévu, par voie réglementaire, un soutien approprié à la condition particulière des personnes handicapées ;*
  
- *soit constitué un comité avec les partenaires gouvernementaux pour la détermination des critères, normes, barèmes, conditions et modalités concernant l'élaboration, l'implantation et l'application de programmes d'accès à l'égalité en emploi pour les personnes handicapées.*

# Pourquoi pas un programme d'obligation contractuelle pour les organismes publics ?

Les personnes handicapées devraient être un groupe visé par le programme d'obligation contractuelle du gouvernement. Cependant, l'interprétation qui est faite du plan d'embauche de l'Office a amené l'exclusion des personnes handicapées de ce programme malgré plusieurs demandes de l'Office.

La CDPDJ signalait dans son bilan sur les programmes d'accès à l'égalité en décembre 1998, qu'il était anormal que les organismes publics, tributaires de fonds publics, n'aient pas été assujettis aux programmes d'accès à l'égalité alors que les entreprises privées bénéficiant de fonds publics par contrats ou subventions avaient l'obligation d'en implanter. Le présent projet de loi vient corriger cette situation mais reste silencieux sur l'assujettissement des entreprises privées aux obligations contractuelles, lorsqu'elles contractent avec les organismes publics pour la fourniture de biens et de services d'un montant de 100 000 \$ ou plus.

L'Office considère que cette clause serait un moyen supplémentaire pour favoriser et améliorer l'emploi des groupes cibles y compris les personnes handicapées dans l'entreprise privée.

*L'Office recommande que :*

- *le programme d'obligations contractuelles du gouvernement soit étendu aux organismes publics assujettis au présent projet de loi ;*
- *les personnes handicapées soient un groupe visé par le programme d'obligations contractuelles.*

---

# Conclusion

L'extension des programmes d'accès à l'égalité aux organismes publics comptant 100 employés et plus, du réseau de la santé et des services sociaux, du réseau de l'éducation, du secteur municipal, des sociétés d'État et l'effectif policier de la Sûreté du Québec vise à améliorer l'accès à l'emploi et à accélérer l'atteinte d'une représentation plus équitable de la diversité québécoise. C'est ce que le projet de loi préconise. Mais cette équité ne peut se faire sans tenir compte des besoins des personnes handicapées. Par conséquent,

- Considérant les dispositions du présent projet de loi ;
- Considérant que le gouvernement a reconnu la situation inacceptable de la sous-représentation des groupes ciblés dans le projet de loi ;
- Considérant que la situation des personnes handicapées est tout aussi inacceptable et que ce constat de discrimination en emploi est reconnu ;
- Considérant le bilan déposé par la CDPDJ sur les programmes d'accès à l'égalité ;
- Considérant les discussions préalables avec le MRCI sur la nécessité d'inclure les personnes handicapées dans le projet de Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics ;
- Considérant les démarches en cours auprès du Conseil du trésor pour inclure les personnes handicapées dans le programme d'accès à l'égalité gouvernemental avec des conditions spécifiques ;

l'Office des personnes handicapées recommande que :

1. la nouvelle loi inclue les personnes handicapées au même titre que les groupes visés dans le présent projet de loi ;
2. les programmes d'accès à l'égalité des organismes publics s'appliquent à ceux des organismes publics du réseau de la santé et des services sociaux, du réseau de l'éducation, du secteur municipal, des sociétés d'État et l'effectif policier de la Sûreté du Québec ;
3. des objectifs de résultats soient fixés afin d'assurer une meilleure représentation des groupes cibles y compris les personnes handicapées dans les organismes publics visés par le projet de loi 143 ;
4. une harmonisation soit établie entre les programmes d'accès à l'égalité des ministères et organismes de la fonction publique québécoise et ceux des organismes publics assujettis au présent projet de loi ;
5. les dispositions réglementaires prévoient un soutien approprié à la condition particulière des personnes handicapées ;
6. un comité formé de partenaires gouvernementaux concernés soit créé. Le mandat de ce comité devra porter sur la précision des balises du programme et l'identification des objectifs de résultats permettant d'assurer une meilleure représentation des groupes cibles y compris les personnes handicapées ;
7. le programme d'obligations contractuelles du gouvernement soit étendu aux organismes publics assujettis au présent projet de loi et les groupes visés soient les femmes, les minorités visibles, les autochtones et les personnes handicapées.