

**AVIS DE LA COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS  
DE LA JEUNESSE SUR DE NOUVELLES MESURES D'ACCÈS À L'ÉGALITÉ  
DANS LA FONCTION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE**

Me Daniel Carpentier, conseiller juridique  
Direction de la recherche et de la planification

Juin 2001



**AVIS DE LA COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS  
DE LA JEUNESSE SUR DE NOUVELLES MESURES D'ACCÈS À L'ÉGALITÉ  
DANS LA FONCTION PUBLIQUE QUÉBÉCOISE**

Me Daniel Carpentier, conseiller juridique  
Direction de la recherche et de la planification

Juin 2001



Document adopté à la 461<sup>e</sup> séance de la Commission,  
tenue le 8 juin 2001, par sa résolution COM-461.2.1.1

Michel Devost  
Secrétaire adjoint



## TABLE DES MATIÈRES

1	CADRE DE LA CONSULTATION.....	1
2	LES PROGRAMMES D'ACCÈS À L'ÉGALITÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE .....	3
3	LE PROCESSUS DE DOTATION DES EMPLOIS DANS LA FONCTION PUBLIQUE .....	6
4	LES MODIFICATIONS PROJETÉES AU PAE POUR LES COMMUNAUTÉS CULTURELLES .....	9
5	ANALYSE.....	11
	5.1 LA TENUE DE CONCOURS DESTINÉS.....	11
	5.2 LA LEVÉE DE LA RESTRICTION D'APPARTENANCE À UNE ZONE GÉOGRAPHIQUE.....	18
6	UN PROGRAMME TEMPORAIRE D'ACCÈS À L'ÉGALITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE POUR LES AUTOCHTONES .....	19
7	MESURES RELATIVES AU PLAN D'EMBAUCHE POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES.....	19



Le Secrétariat du Conseil du trésor consulte la Commission, conformément à l'article 92 de la Charte des droits et libertés de la personne, sur les modifications qu'il entend apporter au *Programme d'accès à l'égalité de la fonction publique du Québec pour les membres des communautés culturelles 1990-1994* et sur la mise en place d'un nouveau *Programme d'accès à l'égalité de la fonction publique du Québec pour les autochtones*. Par ailleurs, il nous informe de son intention de tenir des concours de recrutement destinés aux personnes handicapées (mesure déjà prévue au *Plan d'embauche du gouvernement du Québec pour les personnes handicapées*) et de modifier ce plan afin de soustraire les personnes handicapées de la restriction d'appartenance à la zone géographique énoncée aux conditions d'admission et ce, pour combler des emplois dans toutes les régions du Québec.

## **1 CADRE DE LA CONSULTATION**

La *Loi sur la fonction publique* (L.R.Q., c. F-3.1.1) confie au Conseil du trésor la responsabilité suivante en matière d'accès à l'égalité :

« **80.** Le Conseil du trésor est chargé d'établir des programmes d'accès à l'égalité en vue de corriger la situation de personnes faisant partie de groupes victimes de discrimination dans l'emploi.

Le gouvernement fait rapport une fois l'an, à l'Assemblée nationale, sur le degré de réalisation des programmes d'accès à l'égalité par les ministères et les organismes dont les employés sont nommés et rémunérés suivant la présente loi. ».

La *Charte des droits et libertés de la personne* (L.R.Q., c. C-12) impose au gouvernement l'obligation suivante :

« **92.** Le gouvernement doit exiger de ses ministères et organismes dont le personnel est nommé suivant la Loi sur la fonction publique l'implantation de programmes d'accès à l'égalité dans le délai qu'il fixe.

Les articles 87 à 91 ne s'appliquent pas au programmes visés dans le présent article. Ceux-ci doivent toutefois faire l'objet d'une consultation auprès de la Commission avant d'être implantés. ».

L'article 86 de la Charte établit l'objet d'un programme d'accès à l'égalité et les conditions selon lesquelles il sera réputé être non discriminatoire :

« **86.** Un programme d'accès à l'égalité a pour objet de corriger la situation de personnes faisant partie de groupes victimes de discrimination dans l'emploi, ainsi que dans les secteurs de l'éducation ou de la santé et dans tout autre service ordinairement offert au public.

Un tel programme est réputé non discriminatoire s'il est établi conformément à la Charte.

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 et modifiant la Charte des droits et libertés de la personne.* ».

Les programmes établis par le Conseil du trésor s'inscrivent donc dans ce contexte législatif. Le présent avis de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse dans le cadre de la consultation prévue à l'article 92 de la Charte porte donc sur la conformité de ces nouvelles mesures d'accès à l'égalité à la Charte. Soulignons que le *Règlement sur les programmes*

d'accès à l'égalité<sup>1</sup> adopté par le gouvernement en 1986, bien qu'il ne s'applique pas aux programmes d'accès à l'égalité du gouvernement, constitue pour la Commission une source d'interprétation quant à la conformité de ces programmes à la Charte. La Commission tient également compte dans son analyse des « Lignes directrices concernant la validité des programmes d'accès à l'égalité établis volontairement dans le secteur de l'emploi »<sup>2</sup>.

## **2 LES PROGRAMMES D'ACCÈS À L'ÉGALITÉ DANS LA FONCTION PUBLIQUE**

Les seuls programmes d'accès à l'égalité qui ont été soumis à la consultation de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, conformément à l'article 92 de la Charte, sont des programmes visant les femmes et les communautés culturelles.

Les consultations antérieures sur les programmes d'accès à l'égalité sont résumées comme suit dans le *Les programmes d'accès à l'égalité au Québec, Bilan et perspectives*<sup>3</sup> :

« Ainsi, en février 1986, un premier « Programme d'accès à l'égalité de la fonction publique » fut soumis à la Commission, pour consultation, par le Conseil du trésor. La Commission ne formula alors qu'un avis préliminaire, considérant que les analyses de disponibilité des membres des groupes cibles réalisées par le gouvernement n'étaient pas suffisamment précises et qu'elle n'avait pas été consultée sur les programmes élaborés pour chaque ministère et organisme.

Par la suite, en mai de la même année, un programme temporaire visant à redresser la situation des femmes dans trois corps d'emploi fut soumis à la Commission qui le

---

<sup>1</sup> D. 1172-86, 1986 G.O. 2, 3416

<sup>2</sup> Résolution de la Commission, COM 271-9.1.3, 3 octobre 1986; [1987] D.L.Q. 175.

<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, pages 35 et 36.

considéra, en substance, conforme à la Charte des droits et libertés de la personne, à l'exception d'une mesure qui prévoyait la tenue de concours réservés aux femmes.

Un programme plus complet, le « Programme d'accès à l'égalité pour les femmes dans la fonction publique 1987-1990 », fut ensuite soumis à la Commission en juillet 1987. Tout en considérant que les analyses d'effectifs, de disponibilité et du système d'emploi étaient adéquates, la Commission signala le danger de fixer des objectifs par catégories d'emplois pour l'ensemble de la fonction publique, sans examiner au préalable la situation propre à chaque ministère ou organisme.

La seconde phase de ce programme (1992-1997) fut aussi soumise à la Commission pour consultation en 1992. Tout en constatant que les objectifs numériques avaient été fixés de façon plus précise, pour des corps d'emplois ciblés dans chacune des catégories d'emplois faisant l'objet du programme, la Commission recommanda que les mesures de redressement à caractère préférentiel, notamment la fixation d'un taux d'embauche pour les femmes, s'applique aussi aux emplois occasionnels qui constituent une part importante des effectifs de la fonction publique et un important bassin de recrutement pour les emplois réguliers.

Quant au « Programme d'accès à l'égalité de la fonction publique du Québec pour les membres des communautés culturelles 1990-1994 », il fut soumis à la Commission en février 1990. Encore ici, les commentaires et recommandations de la Commission portèrent surtout sur la nécessité de procéder à des analyses plus rigoureuses de la disponibilité des membres des groupes visés par le programme, c'est-à-dire de procéder par catégories d'emplois, dans chaque ministère et organisme et selon des zones géographiques déterminées, plutôt que globalement pour l'ensemble de la fonction publique, et de fixer des objectifs de représentation avec cette même rigueur.

Également, la Commission recommandait de fixer des taux d'embauche plus élevés pour les membres des groupes cibles et d'élargir l'application de ces taux aux emplois occasionnels.

Plus récemment, en août 1996, le Conseil du trésor a aussi consulté la Commission, sur un projet de modification de son programme d'accès à l'égalité pour les femmes de la fonction publique en vue de tenir des concours de promotion réservés aux femmes, ceci afin de pallier certaines carences dans l'application du programme au sein des ministères et organismes. Comme elle l'avait déjà signalé en 1986, la Commission a exprimé de très sérieuses réserves à l'égard des concours réservés aux femmes, recommandant plutôt que le gouvernement prenne tous les moyens nécessaires pour assurer une application rigoureuse et un contrôle serré des mesures déjà prévues à son programme. »

Par ailleurs et dans ce même bilan, la Commission a émis les recommandations suivantes :

« En conséquence, la Commission recommande que le gouvernement prenne tous les moyens nécessaires pour assurer une application rigoureuse et un contrôle serré des mesures déjà prévues à son programme à l'intention des femmes.

Elle recommande également l'ajout des autochtones et des minorités visibles comme catégorie spécifique parmi les cibles des programmes gouvernementaux.

La Commission recommande aussi que le gouvernement envisage, de concert avec l'OPHQ et la Commission, les mesures nécessaires pour rendre les programmes d'accès à l'égalité applicables aux personnes handicapées, notamment par des amendements à la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées.

Finalement, la Commission recommande la mise en place de mesures incitatives visant à assurer une meilleure représentation des anglophones dans la fonction publique. »

Soulignons qu'aucun programme d'accès à l'égalité à l'égard des personnes handicapées, des autochtones ou des anglophones n'a été jusqu'ici soumis à la Commission pour consultation. Si de tels programmes devaient être implantés, ils ne rencontreraient donc pas la condition de validité prévue à l'article 92 de la Charte imposant au gouvernement une consultation de la

Commission avant de leur implantation. Il faut préciser qu'à l'égard des personnes handicapées il existe un Plan d'embauche prévoyant des mesures d'accès à l'emploi pour les personnes handicapées. Ce plan d'embauche est une mesure prévue à la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées* (L.R.Q., c. E-20.1), mesure qui n'est pas assujettie à la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>4</sup>. Toutefois, ce plan d'embauche ne peut formellement être considéré comme un programme d'accès à l'égalité.

### **3 LE PROCESSUS DE DOTATION DES EMPLOIS DANS LA FONCTION PUBLIQUE**

Avant d'analyser les nouvelles mesures d'accès à l'égalité que le gouvernement à l'intention de mettre en place et afin de mieux cerner le contexte dans lequel elles s'inscrivent, une description du système de dotation des emplois dans la fonction publique s'impose.

Le processus de dotation dans la fonction publique est particulièrement complexe. La nomination d'un fonctionnaire dans un emploi régulier et depuis peu dans un emploi occasionnel doit se faire à la suite d'un concours de recrutement. Ce concours permet d'établir une liste de déclaration d'aptitudes (ci-après LDA) pour un emploi particulier. Sont inscrits sur cette liste les candidats qui ont obtenu un résultat supérieur ou égal au seuil de passage d'un moyen d'évaluation. Ce seuil de passage pourra varier selon notamment le nombre d'emplois à combler. Ainsi, on peut élever le seuil de passage dans un concours déterminé lorsque de très nombreux candidats ont « réussi » le concours alors que seulement quelques emplois sont disponibles. Toutefois, le résultat à un moyen d'évaluation obtenu par un candidat lors d'un concours spécifique peut être transféré dans le cadre d'un autre concours où le même moyen d'évaluation est utilisé. Le dirigeant d'un organisme ou le Sous-ministre nomme une personne qui doit être inscrite sur la LDA. Si aucune des personnes inscrites sur la LDA n'est disponible

---

<sup>4</sup> Le plan d'embauche est prévu aux articles 63 et suivants de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées* et l'article 72.1 de cette loi prévoit : « Les articles 63 à 63.3 s'appliquent malgré la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12). ».

ou n'accepte la nomination, on doit procéder à un nouveau concours qui permettra d'établir une nouvelle LDA.

Il existe également un autre mécanisme de dotation, le concours de recrutement à partir des réserves de candidatures. Ces réserves de candidatures sont constituées lors d'appels publics de candidatures afin de permettre de pourvoir des emplois dans l'ensemble des ministères et organismes. Ces réserves de candidatures sont établies pour des classes d'emplois précises mais elles ne sont pas spécifiques à des postes à pourvoir dans un ministère ou un organisme. Dans un concours de recrutement tenu à partir d'une réserve de candidatures, seules les personnes qui font partie de la réserve de candidatures peuvent faire parvenir une offre de service. Les personnes qui font partie d'une réserve de candidatures ne font pas partie d'une liste de déclaration d'aptitudes. Une telle liste ne sera constituée que lorsqu'un concours aura été tenu pour un ou des emplois particuliers.

Notons que des conditions d'admission fondées sur la zone géographique de résidence du candidat peuvent être imposées lors de la tenue d'un concours. Toutefois, un programme d'accès à l'égalité peut prévoir la levée de ces conditions.

La nomination d'un fonctionnaire se fait au choix du dirigeant dans la liste constituée lors du concours de recrutement. Ce choix est fait en tenant compte des objectifs fixés par les programmes d'accès à l'égalité et par le plan d'embauche pour les personnes handicapées si des personnes visées par ces programmes ou ce plan font partie de la liste. Il se fait également en tenant compte des objectifs d'embauche déterminés par le Conseil du trésor à l'égard des diverses composantes de la société québécoise.

Avant la modification à l'article 53 de la *Loi sur la fonction publique* en 1999<sup>5</sup>, les listes de déclaration d'aptitudes comportaient des regroupements par niveau selon les résultats obtenus. Sur ces listes antérieures qui ont préséance sur toute nouvelle liste constituée<sup>6</sup>, il y aurait encore 6 000 personnes inscrites. Tant que ces listes comportant des regroupements par niveau sont maintenues, le recrutement doit se faire selon les modalités alors applicables, c'est-à-dire qu'on doit recruter les personnes qui sont classées dans un niveau avant de pouvoir nommer une personne qui se situe dans un niveau inférieur. Donc, dans le cas où il existe une LDA comportant des regroupements par niveaux pour un emploi donné, le choix du candidat est limité aux candidats inscrits dans le plus haut niveau de la liste. Ce n'est que dans ce niveau que peut s'appliquer une mesure d'accès à l'égalité.

Quant aux emplois occasionnels, sauf exceptions, ils étaient comblés jusqu'au 31 mars 2001 à partir d'un fichier central constitué par le Conseil du trésor. Depuis lors, un employé occasionnel doit être recruté à la suite d'un concours de la même façon qu'un employé régulier, à savoir que le choix s'effectue parmi les personnes inscrites sur une liste de déclaration d'aptitude et que le sous-ministre ou le dirigeant d'organisme doit tenir compte des objectifs fixés par un programme d'accès à l'égalité et de ceux fixés par le Conseil du trésor à l'égard des diverses composantes de la société. Notons que jusqu'au 31 décembre 2001, lorsque aucune personne qualifiée pour un emploi n'est disponible sur une liste de déclaration d'aptitudes, la procédure antérieure de recrutement, à partir du fichier central, s'applique<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> L.Q. 1999, c.58, entrée en vigueur le 11 novembre 1999.

<sup>6</sup> Notons qu'un projet de règlement a été publié le 24 avril 2001 dans la *Gazette officielle du Québec*, lequel prévoit l'abrogation de la section VIII du *Règlement sur la tenue de concours* qui traite du regroupement par niveau.

<sup>7</sup> Directive concernant les emplois occasionnels de la fonction publique du 6 avril 2001, C.T. 195279 modifié par C.T. 195581 et C.T. 196004, articles 6, 7 et 17 à 20.

#### 4 LES MODIFICATIONS PROJETÉES AU PAE POUR LES COMMUNAUTÉS CULTURELLES

Le *Programme d'accès à l'égalité de la fonction publique du Québec pour les membres des communautés culturelles 1990-1994* prévoit comme principaux objectifs :

- d'augmenter le taux d'embauche par recrutement à 12 % par année des membres des communautés culturelles, à savoir les personnes faisant partie d'une minorité visible et celles dont la langue maternelle est autre que le français et l'anglais, de façon à atteindre une représentation de ces personnes équivalant à 9 % des effectifs réguliers de la fonction publique;
- d'améliorer le système d'emploi du gouvernement du Québec de manière à éliminer les effets discriminatoires; et
- de renforcer les pratiques assurant à toutes et à tous l'égalité d'accès à la fonction publique.

Le gouvernement se propose de modifier ce programme d'accès à l'égalité pour y inclure la possibilité de tenir des concours de recrutement « *destinés* » aux communautés culturelles et pour lever la restriction d'appartenance à la zone géographique comme condition d'admission.

Le programme actuel ne prévoit pas la possibilité de tenir des concours destinés aux seuls membres des communautés culturelles et la levée de la restriction d'appartenance à la zone géographique ne s'applique qu'aux concours relatifs à des emplois dans la zone géographique de Québec (région administrative 03).

Ces modifications sont proposées parce que le Secrétariat du Conseil du trésor estime que, malgré diverses mesures prises depuis quelques années, les résultats obtenus n'indiquent pas que la fonction publique pourra rencontrer les objectifs numériques qu'elle s'est fixés en 1999. Voici les mesures alors prises telles que le Secrétariat nous les présente :

### ***Les mesures prises***

- Taux d'embauche de 25 % : au printemps 1999, le gouvernement a fixé à 25 % le taux d'embauche pour les communautés culturelles (les minorités visibles et les personnes de langue maternelle autre que le français ou l'anglais), les anglophones et les autochtones.
- Des mesures administratives : diffusion des appels de candidatures aux organismes représentant ces trois groupes cibles; sessions d'information sur le processus de recrutement et sur les programmes d'accès à l'égalité de la fonction publique; mise en place d'un mécanisme de suivi de l'évolution de la situation à l'intention des gestionnaires.
- Abolition des regroupements par niveau et reddition de comptes : en novembre 1999, la *Loi sur la fonction publique* et la *Loi sur l'imputabilité des sous-ministres et dirigeants d'organismes publics* ont été modifiées pour abolir le regroupement des candidats par niveau sur les listes de déclaration d'aptitudes et pour établir un mécanisme de reddition de comptes (par le rapport annuel et la possibilité de rendre compte devant la commission parlementaire compétente).
- Concours aux conditions minimales d'admission : près de la moitié des concours sont tenus aux conditions minimales d'admission depuis 1999. Le gouvernement estime que 80 % des personnes nommées sur des emplois réguliers l'ont été à partir des listes constituées lors de ces concours.

### ***Les résultats obtenus***

Le document transmis par le Secrétariat du Conseil du trésor comporte diverses données sur les nominations des membres de groupes cibles. Toutefois, ces données sont fort disparates, couvrant des regroupements différents de groupes cibles et d'emplois, des périodes différentes et elles incluent des groupes qui ne sont pas visés par le Programme d'accès à l'égalité pour les membres des communautés culturelles.

À partir de ces données, le Secrétariat du Conseil du trésor conclut que les mesures actuelles ne permettront pas à la fonction publique de rencontrer ses objectifs. À cet égard le document ne pêche pas par excès de clarté puisque l'objectif fixé de 25 %, rappelons-le, ne vise que trois groupes, mais les données compilées sur la présence sur les LDA visent quatre groupes cibles, les communautés culturelles, les anglophones, les personnes handicapées et les autochtones. Ainsi, les personnes de ces quatre groupes comptaient à l'été 2000 pour 8 % (926 sur 11 231) de l'ensemble des candidatures sur les listes de déclaration d'aptitudes. On indique aussi que les membres des quatre groupes cibles se retrouvent dans les mêmes classes d'emplois, classes pour lesquelles il y a peu de nominations. Autre illustration, lors de concours tenus dans des institutions d'enseignement, 12 % des candidats déclarés aptes (77 sur 633) faisaient partie des quatre groupes cibles.

### ***Les zones géographiques***

Le seul commentaire relatif à la levée de la condition d'appartenance à une zone géographique est à l'effet que d'une part, les emplois de la fonction publique se retrouvent à 45 % dans la région de Québec, à 23 % dans la région de Montréal et à 32 % dans les autres régions et que d'autre part, certains groupes sous représentés sont davantage concentrés sur le territoire. On estime donc que cette ouverture serait de nature à favoriser la mobilité géographique de ces personnes.

## **5 ANALYSE**

### **5.1 La tenue de concours destinés**

Nous procéderons à l'analyse de la modification projetée en deux temps. D'abord, nous examinerons la situation en matière d'embauche préférentielle dans le cadre du programme d'accès à l'égalité actuellement en vigueur. Puis, nous analyserons à partir de ce contexte la nouvelle mesure projetée.

### ***La situation en matière d'embauche préférentielle***

À partir des données fournies, il ne nous est pas possible de déterminer le taux de nomination des membres des groupes visés par le *Programme d'accès à l'égalité de la fonction publique pour les communautés culturelles 1990-1994* puisque ces données incluent tant les anglophones que les autochtones et parfois aussi les personnes handicapées. Les seules données relativement précises concernent le taux de présence des membres des communautés culturelles sur les listes de déclaration d'aptitudes. À l'été 2000, ceux-ci représentaient 6,4 % des personnes présentes sur ces listes. Lors des concours tenus dans des institutions d'enseignement à l'hiver et au printemps 2000, ils représentaient 10,6 % des candidats déclarés aptes. Leur présence dans les effectifs réguliers est établie à 2,1 %. L'objectif fixé dans le *Programme d'accès à l'égalité de la fonction publique pour les communautés culturelles 1990-1994* a été fixé à 12 % des nominations, ou une nomination sur 8, lorsque le ministère ou l'organisme embauche plus de 8 personnes par année et à une embauche lorsque le ministère ou l'organisme embauche de 5 à 8 personnes par année, pour atteindre une présence des 9 % dans les effectifs.

Au printemps 1999, le gouvernement s'est fixé comme objectif de porter à 25 %, ou une embauche sur 4, les nouvelles embauches provenant des groupes suivants : les communautés culturelles, les anglophones et les autochtones. De plus, il a étendu cet objectif à tous les types d'emplois, réguliers, occasionnels, stagiaires ou d'été. On notera que ce taux d'embauche fixé à 25 % s'applique à l'amalgame de trois groupes cibles et non à chacun et, en conséquence, il ne garantit pas un plus grand taux de nomination pour le groupe visé par le *Programme d'accès à l'égalité de la fonction publique pour les communautés culturelles 1990-1994*. Ainsi, dans l'hypothèse où dans un ministère on procède à 8 nominations, si une personne est membre d'une communauté culturelle et une autre est anglophone, l'objectif serait rencontré. Cet objectif serait également rencontré si l'une des 8 personnes nommées est autochtone et une autre est anglophone. Il en serait de même si les deux personnes sont anglophones, autochtones ou membres des communautés culturelles. On doit présumer que ce taux d'embauche de 25 % pour ces trois groupes cibles constitue un « *objectif d'embauche déterminé par le Conseil du trésor* »

à l'égard de diverses composantes de la société québécoise » au sens de l'article 53 de la *Loi sur la fonction publique*.

La Commission ne peut qu'être en accord avec une augmentation du taux de nomination des personnes visées par le programme d'accès à l'égalité pour les communautés culturelles et l'extension de cet objectif à tous les types d'emplois, puisqu'elle a déjà formulé en 1990 de telles recommandations au gouvernement. Cependant, le fait d'amalgamer dans cet objectif différents groupes cibles dont certains ne font pas l'objet d'un programme d'accès à l'égalité n'assure pas l'atteinte des objectifs fixés par les programmes d'accès à l'égalité existants et risque même de dénaturer les mesures prises et de fausser les résultats atteints.

Il importe de souligner que le taux de présence des membres des communautés culturelles sur les listes de déclaration d'aptitudes n'a pas à être le même que le taux d'embauche fixé, bien au contraire, puisque le propre d'un programme d'accès à l'égalité est d'appliquer une mesure préférentielle d'embauche. De plus, le fait de fixer un objectif global à 25 % ne tient pas compte de la disponibilité, c'est-à-dire le taux de présence des personnes membres des groupes cibles dans la population qui sont compétentes pour chacune des classes d'emplois où des postes sont à pourvoir.

À titre d'illustration, même dans les classes d'emplois où les membres des groupes cibles sont relativement peu présents et où le pourcentage de nomination est plus élevé (tel qu'illustré dans le deuxième tableau de la page 5 du document transmis) l'objectif fixé dans le programme aurait pu être rencontré. Par exemple, dans la classe d'emploi 307, agents des services correctionnels, dans les deux périodes mentionnées 470 personnes ont été nommées; des 99 personnes membres des quatre groupes cibles de la liste on peut estimer<sup>8</sup> qu'environ 77 seraient des membres des communautés culturelles, ce qui représente 16 % du nombre de

---

<sup>8</sup> Cette estimation est faite sur la base des listes de déclaration d'aptitudes à l'été 2000, où 719 personnes sur 926 étaient membres des communautés culturelles, soit 77 %.

personnes nommées dans cette classe d'emplois. Par ailleurs, la disponibilité, sur la base des personnes ayant la formation de base pour cet emploi, dans l'ensemble du Québec des personnes membres des minorités ethniques ou des minorités visibles est respectivement de 2 % et de 3 % pour un total de 5 %. Or, la présence de ces minorités sur la liste de déclaration d'aptitudes pour cet emploi est de 8 %.

Ceci étant dit, le fait qu'un plus grand nombre de personnes membres des communautés culturelles soient sur les listes de déclaration d'aptitudes pourra contribuer à atteindre l'objectif fixé par le programme, à savoir une présence de 9 % de ces personnes dans la fonction publique; mais, il faut d'abord et avant tout s'assurer d'appliquer la mesure préférentielle d'embauche, donc, de nommer ces personnes. Toutefois, on peut se demander s'il est nécessaire de mettre en place une mesure aussi exceptionnelle que les concours destinés aux seules personnes membres des groupes cibles pour atteindre cet objectif. A-t-on analysé toutes les composantes du processus de dotation avant de conclure à cette mesure? A-t-on considéré la révision du taux de nomination établi à 12 % ?

À cet égard, la Commission est d'avis que le taux d'embauche préférentielle qui devrait être visé dans un programme d'accès à l'égalité est d'une embauche sur deux, c'est-à-dire que dans une embauche sur deux, le poste est offert à un candidat compétent qui fait partie d'un des groupes cible d'un programme d'accès à l'égalité. Cette mesure temporaire d'embauche préférentielle est proposée dans la plupart des programmes d'accès à l'égalité parce qu'elle permet d'atteindre des résultats concrets dans une période relativement courte.

### ***La nouvelle mesure projetée***

Nous en venons maintenant à la mesure projetée de tenir des concours « *destinés* ». La perspective de procéder par voie de concours destinés aux seuls membres des groupes cibles constituerait une mesure absolue d'accès à l'égalité puisque toute autre personne serait exclue de cet appel de candidature. Rappelons que de l'avis de la Commission, les mesures de

redressement d'un programme d'accès à l'égalité doivent être limitées dans le temps, souples et proportionnées à leur objectif. Elles doivent également respecter la condition suivante<sup>9</sup> :

**« Considération due aux personnes qui n'appartiennent pas au groupe-cible**

9. Les mesures doivent enfin ne pas porter indûment atteinte aux intérêts de ceux qui n'appartiennent pas au groupe-cible. Des mesures de préférence absolue, bien que théoriquement possible dans les cas les plus sérieux, doivent être considérées avec circonspection. ».

Le défaut de respecter ce critère ou de pouvoir justifier une mesure de préférence absolue pourrait permettre qu'une éventuelle plainte de « discrimination à rebours » soit considérée fondée.

De plus, cette mesure des concours destinés est proposée dans le contexte d'une vaste campagne de recrutement qui vise à combler environ 6 500 emplois. Or, des représentants du Conseil du trésor nous ont confirmé que près de 6 000 personnes sont toujours inscrites sur des LDA qui comportent des regroupements par niveau. Il s'agit donc de LDA constituées avant la modification à la *Loi sur la fonction publique* de 1999. N'a-t-on pas considéré la possibilité de suspendre lors d'un recrutement sur deux, la règle assurant l'embauche d'une personne classée dans le niveau supérieur d'une telle liste, compte tenu que l'Assemblée nationale en adoptant le Projet de loi n° 51 en 1999 abolissait le regroupement par niveau afin de lever un obstacle à l'atteinte des objectifs de recrutement des personnes visées par un programme d'accès à l'égalité<sup>10</sup>?

---

<sup>9</sup> Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, *Lignes directrices concernant la validité des programmes d'accès à l'égalité établis volontairement dans le secteur de l'emploi*, octobre 1986, précité note 2.

<sup>10</sup> Soulignons que dans ses *Commentaires sur le Projet de loi n° 51*, juin 1999, la Commission concluait « qu'une réévaluation des outils de dotation du personnel actuellement utilisés, ainsi que la recherche d'une rénovation des approches et instruments dont la validité ou l'efficacité seraient mis en question lors de cet examen, devraient précéder toute décision d'abolir le rangement par niveau. »

La Commission tient à rappeler, comme elle l'a dit à deux reprises à l'égard de programmes d'accès à l'égalité pour les femmes dans la fonction publique, qu'elle a exprimé de très sérieuses réserves à l'égard de concours réservés<sup>11</sup> aux femmes. En 1996, elle recommandait plutôt que le Conseil du trésor prenne tous les moyens nécessaires pour assurer une application rigoureuse de son programme et exerce un contrôle serré de ces mesures.

Dans le cas du programme pour les communautés culturelles, la Commission a constaté la quasi-absence de progression des communautés culturelles dans la fonction publique et a recommandé dans son Bilan sur les programmes d'accès à l'égalité l'ajout des minorités visibles et des autochtones comme catégorie spécifique pour les cibles de ses programmes<sup>12</sup>.

Parmi les mesures prises par le gouvernement, la fixation d'un taux d'embauche de 25 % pour trois groupes, les communautés culturelles, les anglophones et les autochtones, si elle dénote une volonté d'accentuer les mesures à l'égard de ces personnes, elle a l'inconvénient de créer encore plus de confusion lorsque vient le temps d'analyser les résultats. Le regroupement des personnes membres des minorités visibles et des minorités ethniques dans la catégorie communauté culturelle, conjugué, d'une part, à l'inclusion des membres de la communauté anglophone qui ne constitue pas un groupe visé par l'un ou l'autre des programmes d'accès à l'égalité<sup>13</sup> et, d'autre part, à l'ajout des autochtones, fait en sorte que les données regroupées sur la présence des membres de ces trois groupes cibles dans les effectifs de la fonction publique ne permettent pas de suivre l'évolution de ceux-ci. En conséquence, il est encore plus difficile de démontrer qu'une mesure de redressement exceptionnelle, le concours destiné, doit être prise à l'égard de l'un des groupes victimes de discrimination lorsque plusieurs de ces

---

<sup>11</sup> Avis donnés en 1986 et en 1996.

<sup>12</sup> *Bilan*, précité, note 3, pages 39 et 49.

<sup>13</sup> À cet égard, la mention dans les annonces d'appel de candidature ou de recrutement publiées dans les médias au mois d'avril dernier que le gouvernement favorise, à compétence égale, l'embauche de personnes visées par des mesures d'accès à l'égalité, les femmes, les personnes handicapées, les membres des communautés culturelles, les autochtones et les anglophones, laisse croire que les anglophones sont visés par un programme d'accès à l'égalité de la même façon que les autres groupes énumérés.

groupes sont amalgamés et que pour l'un des groupes, les anglophones, certes sous représentés dans la fonction publique, aucun constat de discrimination ne peut être démontré.

Quant à la mesure des concours destinés, selon les informations que l'on a pu obtenir du Secrétariat du Conseil du trésor, elle viserait non seulement les concours de recrutement mais également les appels de candidature afin de constituer une réserve de candidatures. De plus, on nous a indiqué que dans le cas où un concours de recrutement serait réservé, les personnes membres des groupes cibles admissibles mais non déclarées aptes pourraient être considérées dans un nouveau concours. Selon les explications fournies, si un très grand nombre de personnes réussissent lors d'un concours donné, le seuil de passage est fixé afin de ne retenir qu'un certain nombre parmi celles qui ont le mieux réussi. Ces personnes sont alors inscrites sur la liste de déclaration d'aptitude. Lors d'un concours destiné à un groupe cible, seules les personnes membres de ce groupe cible sur la liste de déclaration d'aptitude seraient considérées. À défaut de pouvoir combler les emplois du concours à partir des personnes sur cette première liste, la liste constituée lors d'un concours destiné ou d'une réserve de candidature destinée serait utilisée. Auront pu s'inscrire sur cette liste des personnes membres du groupe cible ayant obtenus des résultats inférieurs au seuil déterminé lors du premier concours si les moyens d'évaluation utilisés sont les mêmes, leurs résultats pouvant être transférés d'un concours à l'autre. Elles pourraient alors être recrutées même si le résultat obtenu se trouve à être inférieur à celui déterminé lors du concours non destiné.

Une telle approche suscite de vives inquiétudes quant à la conformité d'une telle mesure avec les principes régissant les programmes d'accès à l'égalité. La Commission maintient que des mesures de redressement absolues, tel la tenue de concours réservés ou destinés, ne devraient être envisagées que si les mesures de redressement habituellement appliquées, tel l'embauche préférentielle une fois sur deux, ne peuvent donner de résultats. Or, plutôt que viser à mettre en œuvre des mesures d'embauche préférentielles en corrigeant ses procédures de dotation, le gouvernement vise la tenue de concours exclusivement réservés. La démonstration que le

recours à des moyens absolus et exclusifs est requis dans les circonstances n'a pas été faite à la satisfaction de la Commission.

Par ailleurs, l'approche retenue par le Conseil du trésor semble attacher beaucoup d'importance à la présence de membres des groupes cibles dans les LDA. Le secrétaire du Conseil indique dans sa demande à la Commission que : « l'opération massive de recrutement s'avère une occasion inespérée pour mettre en place des moyens visant à maintenir un bassin suffisant de candidats qualifiés provenant des groupes sous-représentés. » Pour la Commission, dans les cas où il y a une sous représentation des membres de groupes victimes de discrimination, les mesures de redressement d'un programme d'accès à l'égalité doivent viser le recrutement des personnes membres de ces groupes et non leur présence dans un bassin de recrutement.

## **5.2 La levée de la restriction d'appartenance à une zone géographique**

La levée de la restriction d'appartenance à la zone géographique de la région de Québec existe déjà dans le programme d'accès à l'égalité pour les communautés culturelles. L'impact de cette levée partielle n'est pas documenté dans les informations transmises à la Commission. La levée complète de cette restriction pour les communautés culturelles ne peut à notre avis que favoriser l'atteinte des objectifs fixés dans ce programme, particulièrement dans le cas des emplois pour lesquels la zone habituelle de recrutement qui permet d'établir la disponibilité est l'ensemble du territoire québécois. Cette mesure ne semble pas porter atteinte indûment aux intérêts de ceux qui n'appartiennent pas aux groupes cibles puisque ces personnes sont majoritaires sur l'ensemble du territoire et pourront donc être candidates lors des concours de recrutement ayant une restriction d'appartenance géographique.

## **6 UN PROGRAMME TEMPORAIRE D'ACCÈS À L'ÉGALITÉ DE LA FONCTION PUBLIQUE POUR LES AUTOCHTONES**

Aucun tel programme n'a été ou n'est actuellement soumis à la Commission. Pourtant, la demande du Conseil du trésor est d'y inclure les deux même mesures que celles proposées pour le programme pour les communautés culturelles, à savoir la tenue de concours destinés et la levée de la restriction d'appartenance géographique, tout en indiquant que « *Le programme inclurait également un objectif de représentation de 1 % établi en fonction de la disponibilité des autochtones dans la population active.* ».

Certes, la Commission a recommandé au gouvernement d'établir un programme d'accès à l'égalité pour les autochtones compte tenu de la très faible représentation de cette population dans la fonction publique et de la discrimination dont cette population est victime. Toutefois, elle ne peut se prononcer sur ce que l'on peut qualifier de « programme virtuel » d'accès à l'égalité puisque seules certaines mesures correctrices sont suggérées en dehors de tout cadre formel. La Commission ne peut donc considérer qu'un programme d'accès à l'égalité « temporaire » pour les autochtones existe actuellement. Dès qu'un programme sera soumis pour consultation, tel que le prévoit l'article 92 de la Charte, la Commission sera en mesure de se prononcer sur ce programme.

## **7 MESURES RELATIVES AU PLAN D'EMBAUCHE POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES**

La Commission prend note des informations transmises relativement aux mesures proposées dans le cadre de ce plan d'embauche. Elle rappelle que ce plan d'embauche n'est pas assujéti aux dispositions de la Charte<sup>14</sup> et, qu'en conséquence, elle ne peut se prononcer sur les

---

<sup>14</sup> La *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées* (L.R.Q., c. E-20.1), à l'article 72.1, prévoit que les articles 63 à 63.3 portant sur l'obligation d'établir un plan d'embauche pour les personnes handicapées, s'appliquent malgré la Charte des droits et libertés de la personne.

mesures qu'il comporte. Si elle avait eu à se prononcer sur de telles mesures, ses conclusions quant à la levée de la restriction d'appartenance à une zone géographique seraient similaires à celles auxquelles elle est parvenue à l'égard du programme d'accès à l'égalité pour les communautés culturelles puisqu'elle favoriserait l'atteinte des objectifs d'accès à l'égalité. La Commission rappelle toutefois qu'elle a recommandé au gouvernement l'élaboration d'un programme d'accès à l'égalité pour les personnes handicapées dans la fonction publique<sup>15</sup> et l'ajout de ce groupe dans la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*<sup>16</sup>.

## **CONCLUSION**

En ce qui a trait au *Programme d'accès à l'égalité dans la fonction publique pour les communautés culturelles 1990-1994*, la Commission est d'avis que la modification proposée de lever la restriction d'appartenance à une zone géographique est conforme à la Charte des droits et libertés de la personne. Quant à la modification proposée de tenir des concours de recrutement destinés aux membres des communautés culturelles, la nécessité de recourir à une telle mesure de préférence absolue n'a pas été démontrée à la satisfaction de la Commission dans le cadre de la présente consultation.

Elle propose cependant au gouvernement d'assurer l'application de toutes les mesures, tant les mesures de redressement que les mesures d'égalité de chance, déjà prévues dans ce programme et d'augmenter son objectif de recrutement de façon à ce qu'un poste sur deux soit comblé par l'un ou l'autre des groupes visés par les programmes d'accès à l'égalité de la fonction publique. Un tel objectif de recrutement constituerait une véritable mesure de redressement temporaire qui assurerait par un taux de nomination préférentielle l'atteinte des objectifs du programme. Les dispositions législatives prévoyant une reddition de compte des

---

<sup>15</sup> Bilan précité note 3.

<sup>16</sup> L.Q. 2000, c. 45. *Mémoire à la Commission de la culture de l'Assemblée nationale sur le 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.

ministères et organismes en matière d'accès à l'égalité, et ce dans leurs rapports annuels ou en commission parlementaire, devraient garantir l'application d'une telle mesure temporaire de redressement.

En ce qui a trait à un Programme temporaire d'accès à l'égalité dans la fonction publique pour les autochtones, la Commission doit constater que les mesures proposées dans la demande du Conseil du trésor ne s'inscrivent dans aucun programme d'accès à l'égalité existant. La Commission maintient toutefois qu'un tel programme devra être établi.

En ce qui a trait aux modifications au *Plan d'embauche du gouvernement du Québec pour les personnes handicapées*, la Commission reçoit cette information, compte tenu qu'elle n'est pas compétente pour analyser ces modifications. Elle tient cependant à souligner qu'elle recommande au gouvernement l'établissement d'un programme d'accès à l'égalité pour les personnes handicapées.

DC/gm