

Mémoire présenté par

Action travail des femmes du Québec inc.

En vue des auditions publiques devant la
Commission de la culture du Québec

Projet de loi n°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**

Août 2000

Recherche et rédaction

Rachel Cox, Ginette Martel et Darline Raymond

Réalisé par *Action travail des femmes*, août 2000

4706, Wellington

Verdun (Québec) H4G 1X3

Téléphone (514) 768-7233

La reproduction totale ou partielle de ce document est autorisée à condition d'en mentionner la source.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION

- 1. La toile de fond**
 - 1.1 L'historique d'ATF
 - 1.2 Le contexte dans lequel s'inscrit le dépôt du Projet de loi

- 2. L'objet de la Loi**
 - 2.1 La nécessité de cibler les femmes doublement discriminées dans chaque groupe
 - 2.2 L'exclusion des femmes des minorités ethnoculturelles ne faisant pas partie des minorités visibles
 - 2.3 L'exclusion des femmes ayant des limitations fonctionnelles

- 3. Le champ d'application de la Loi**
 - 3.1 Les organismes publics visés
 - 3.2 Les emplois visés

- 4. Les modalités d'application**
 - 4.1 La définition de la zone de recrutement
 - 4.2 Le danger de laisser les organismes établir seuls « les compétences et l'expérience requises » par un emploi
 - 4.3 La disponibilité des personnes compétentes et la reconnaissance des acquis
 - 4.4 L'embauche et la promotion au mérite
 - 4.5 Le maintien des mesures d'accès à l'égalité en cas de modification de la structure juridique d'un organisme

- 5. La transparence de la démarche d'accès à l'égalité**
 - 5.1 L'obligation pour les organismes publics de faire rapport
 - 5.2 La publication de la liste des organismes publics assujettis
 - 5.3 Le principe de la transparence dans l'administration publique

- 3. Le Programme d'obligation contractuelle**
 - 6.1 La nécessité d'harmoniser les interventions gouvernementales
 - 6.2 La mauvaise gestion actuelle du Programme d'obligation contractuelle

CONCLUSION

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

INTRODUCTION

Nous tenons à saluer Monsieur Perreault de l'initiative du Projet de loi 143 : *Loi pour l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics et modifiant la Charte des droits et libertés de la personne*. En effet, en dépit de certains manques et de l'absence totale d'harmonisation avec les autres programmes existants, éléments sur lesquels nous reviendrons, ce Projet de loi à tout le moins le mérite d'exprimer la volonté du gouvernement de faire des institutions québécoises des lieux représentatifs des différentes composantes de notre société.

Ainsi, en tant que groupe travaillant directement avec les femmes et les employeurs sur la question de la discrimination systémique au travail, nous tenons à profiter de notre expérience sur le terrain pour exprimer nos réserves face au Projet de loi 143 tel qu'il est formulé actuellement. Nous avançons donc, dans ce mémoire, des pistes de solutions qui permettraient au Projet de loi d'être un outil vraiment efficace et équitable pour tous les groupes concernés.

1. LA TOILE DE FOND

1.1 L'historique d'Action travail des femmes

Action travail des femmes est un organisme sans but lucratif fondé en 1976 et qui a pour but de soutenir les femmes socio-économiquement défavorisées de tous les âges et de toutes origines qui veulent accéder à des emplois stables et bien rémunérés. Dès les premières années d'existence de notre organisme nous nous sommes heurtées - et nous heurtons toujours- à la discrimination systémique que subissent les femmes sur le marché du travail. Afin de lutter contre l'exclusion et la discrimination dont les femmes sont victimes, *Action travail des femmes* intervient énergiquement pour que des mesures actives soient mises en places et pour que la législation en matière de droits de la personne soit améliorée et tienne compte de la discrimination faite aux femmes.

Au cours de ses 24 années de lutte, *Action travail des femmes* au nom des nombreuses femmes qu'elle représente, a remporté certaines grandes victoires qui ont permis d'améliorer de manière indéniable la situation des femmes sur le marché du travail. Ainsi, ses actions et ses interventions pour mettre un frein à la discrimination systémique ont mené *Action travail des femmes* devant le plus haut tribunal du pays contre la compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (CN). En effet, en 1987, la Cour suprême du Canada reconnaissait, pour la première fois, un programme d'accès à l'égalité avec des objectifs numériques d'embauche comme remède à la discrimination systémique.¹ C'est également suite aux interventions d'*Action travail des femmes* que des employeurs tels que la STCUM et la Ville de Montréal ont mis sur pied des programmes d'accès à l'égalité, permettant ainsi aux femmes d'accéder à des emplois qui, jusque là, étaient essentiellement réservés aux hommes .

1.2 Le contexte dans lequel s'inscrit le dépôt du Projet de loi 143

Vers le début des années 1980, le gouvernement projetait d'amender la *Charte des droits et libertés de la personne* afin d'y inclure les programmes d'accès à l'égalité. Dès lors se forme, à l'initiative d'*Action travail des femmes*, la Coalition des femmes pour l'accès à l'égalité. Celle-ci regroupe plus de 170 organismes de femmes, représentant au-delà de 350 000 femmes à travers le Québec. Au bout de plusieurs mois la Coalition se réjouit de voir adopter la partie III de la *Charte des droits et libertés de la personne*, laquelle est consacrée aux programmes d'accès à l'égalité. Toutefois, elle reste vigilante et multiplie ses pressions afin que cette mesure s'accompagne d'une réglementation efficace afin de vraiment améliorer la situation des femmes sur le marché du travail. Dans la même période, suite aux pressions de la Coalition, le gouvernement instaure, par décret, le Programme d'obligation contractuelle. Ce programme oblige les entreprises ayant 100 employé-e-s et plus avec lesquelles le gouvernement contracte pour un montant de 100 000\$ et plus, que ce soit sous forme de subvention ou de contrat de biens ou de services, à mettre sur pied des programme

¹ . Action travail des femmes c. Compagnie des chemins de fer nationaux (CN), [1987] 1 RCS1114

d'accès à l'égalité. S'assurant ainsi que les entreprises auxquelles le gouvernement octroie des contrats ne perpétuent pas la discrimination.

En 1986, suite à l'amendement apporté à la *Charte des droits et libertés de la personne*, le gouvernement du Québec décide de mettre en place un programme d'accès à l'égalité (PAE) pour redresser la situation des femmes en emploi dans la fonction publique. Toutefois, c'est seulement quatre ans plus tard, en 1990, que les « communautés culturelles » seront visées par un tel programme. À ce jour encore, les programmes d'accès à l'égalité de la fonction publique provinciale ciblent seulement deux groupes : les femmes et les membres des communautés culturelles, alors que les femmes doublement discriminées (femmes des minorités ethnoculturelles et visibles, les femmes ayant des limitations fonctionnelles et les femmes autochtones) ne sont pas spécifiquement considérées à l'intérieur des deux premiers grands groupes.

Or, force est de constater que les femmes des minorités ethnoculturelles, et à plus forte raison celles des minorités visibles, les femmes ayant des limitations fonctionnelles et les femmes autochtones, sont elles aussi, sous-représentées au sein de l'appareil gouvernemental. Cela, en raison de la double discrimination dont ces femmes sont l'objet dans l'ensemble du marché du travail, mais également dans la fonction publique québécoise. Cette absence de mesures visant spécifiquement les femmes doublement discriminées équivaut à nier l'existence des inégalités et des obstacles encore plus grands que doivent affronter ces femmes pour accéder à l'emploi, et conséquemment pour s'intégrer pleinement à la société.

Aussi, on soulignera que le Programme d'accès à l'égalité de la fonction publique ne s'applique qu'aux emplois permanents. Ce qui, dans le contexte du marché du travail actuel, en réduit la portée et l'efficacité. Également, notons que présentement seuls les organismes et les ministères régis par la *Loi de la fonction publique* sont soumis à ce programme. Ainsi, une entreprise telle que Hydro-Québec, bien que constituée à même l'argent des contribuables - de tous sexe et de toutes origines - n'est pas contrainte d'avoir un programme d'accès à l'égalité. De même un nombre important d'emplois échappent aux femmes pendant qu'elles continuent à contribuer à l'effervescence de la société à même leurs impôts.

C'est au constat de cette discrimination, encore criant, des femmes sur le marché du travail, que nous revendiquons dans le cadre de la *Marche mondiale des femmes de l'an 2000* :

L'application, par le gouvernement, des moyens concrets pour favoriser un réel accès de l'ensemble des femmes et particulièrement les femmes des minorités ethniques et visibles, des femmes autochtones et des femmes ayant de limitations fonctionnelles au marché du travail.

Plus précisément nous réclamions du gouvernement :

- Que les femmes des minorités ethniques, visibles, autochtones et celles ayant des limitations fonctionnelles soient ciblées à l'intérieur de chaque groupe cible ;
- Que le gouvernement tienne compte de la réalité du travail atypique et donc que les emplois temporaires soient touchés par les programmes d'accès à l'égalité ;
- Que l'ensemble des organismes publics et parapublics (sociétés d'État, institutions ou organismes parapublics, municipalités, réseau de la santé et des services sociaux et de l'éducation) soient touchés par les PAE ;
- Que le Programme d'obligation contractuelle (POC) soit renforcé et harmonisé avec les autres programmes d'accès à l'égalité. C'est-à-dire, que l'ensemble des programmes d'accès à l'égalité, tant dans le secteur public, parapublic que dans le secteur privé, applique une même définition des groupes cibles et la même rigueur pour le contrôle et l'application de ces programmes.

Dans les pages qui suivent, nous faisons une analyse détaillée du Projet de loi 143 en accordant une attention particulière aux articles qui nous apparaissent les plus problématiques. Dans ces cas, nous proposons des pistes de solutions susceptibles de bonifier le Projet de loi.

2. L'objet de la Loi (art.1)

2.1 La nécessité de cibler les femmes doublement discriminées dans chaque groupe

Le Projet de loi propose d'établir un cadre particulier d'accès à l'égalité pour les femmes, les autochtones et les personnes faisant partie des minorités visibles et ce, afin de corriger la sous-représentation de ces groupes. Or, en réalité, des femmes se trouvent dans chacun des autres groupes ciblés : les femmes autochtones, les femmes faisant partie des minorités visibles, les femmes des minorités ethnoculturelles et les femmes ayant des limitations fonctionnelles. Ce sont simplement des femmes doublement discriminées.

L'application concrète des programmes d'accès à l'égalité à laquelle ATF assiste depuis plus d'une décennie nous amène au constat suivant : actuellement, les programmes d'accès à l'égalité ont tendance, dans le groupe cible « femmes », à bénéficier aux femmes blanches d'origine québécoise et, dans les autres groupes cibles, à bénéficier aux hommes appartenant à ces groupes. En d'autres termes, la définition actuelle des groupes cibles est insuffisante pour permettre aux femmes doublement discriminées d'accéder à l'égalité en emploi.

Et nous ne sommes pas seules, non plus, à arriver à cette conclusion. En effet, depuis 1988, la STCUM respecte un objectif d'embauche au poste de chauffeur-e d'autobus de 40% de femmes et de 25% de personnes faisant partie des minorités ethnoculturelles. Cependant, constatant l'absence persistante, malgré l'ensemble des mesures correctrices, de femmes faisant partie des minorités ethnoculturelles, la STCUM a récemment adopté des objectifs d'embauche ciblant spécifiquement les femmes faisant partie de ces minorités.

Le Conseil des relations interculturelles (CRI) remarque aussi l'insuffisance de la définition actuelle des groupes cibles pour permettre aux femmes doublement discriminées d'accéder à l'égalité en emploi. Au sujet de la fonction publique québécoise, le Conseil constate :

Enfin, malgré un programme d'accès à l'égalité pour les femmes et un pour les membres des communautés ethnoculturelles, la présence des femmes provenant des communautés ethnoculturelles se fait toujours rare et les progrès enregistrés à cet égard sont très minces. (CRI, 1999 : 42)

L'expérience concrète enseigne donc que, pour que la Loi puisse fournir un véritable accès à l'égalité en emploi pour toutes les femmes, il faut que les femmes soient ciblées à l'intérieur de chacun des autres groupes cibles. De la même manière, tout objectif d'embauche pour le groupe « femmes » doit être ventilé de façon à assurer une application équitable entre les femmes doublement discriminées et les autres femmes.

2.2 L'exclusion des femmes des minorités ethnoculturelles ne faisant pas partie des minorités visibles

Présentement, le Projet de loi identifie comme groupe cible seulement les femmes faisant partie des minorités visibles. Sont donc exclues du champ d'application de la Loi les femmes des minorités ethnoculturelles qui ont la peau blanche, comme, par exemple, les femmes de l'Europe de l'Est. Or, si le racisme est criant dans notre société, la xénophobie n'en demeure pas moins présente. Une société où, un nom, un accent, un pays d'origine ayant un système politique différent, etc., peuvent faire en sorte que bien des portes se referment lorsqu'il s'agit d'accéder à l'emploi.

Il est vrai que les femmes faisant partie des minorités visibles sont l'objet de davantage de discrimination que les femmes des minorités ayant la peau blanche. Et en ce sens, il est crucial, nous en convenons, que les femmes des minorités visibles soient spécifiquement visées dans une loi telle que celle-ci. Toutefois, cela ne justifie pas pour autant l'exclusion d'emblée du champ d'application de la Loi des femmes des minorités ethnoculturelles qui ont la peau blanche. Cibler les unes, ne veut pas nécessairement dire, exclure les autres.

Certes, on nous répondra que le Programme d'accès à l'égalité (PAE) dans la fonction publique vise l'ensemble des communautés culturelles et qu'en ce sens, les femmes des minorités non visibles ne sont pas totalement exclues de ces programmes. Par ailleurs, si l'on se fie à la piètre performance du PAE dans la fonction publique et ce, pour l'ensemble des groupes des minorités culturelles, on conviendra de la nécessité de cibler au sein du Projet de loi non seulement les minorités visibles (particulièrement les femmes), mais également les autres minorités ethnoculturelles. En effet, rappelons que l'inclusion dans la Loi des personnes des minorités ethnoculturelles comme groupe cible, oblige simplement un organisme public à faire l'analyse de la présence de celles-ci parmi son effectif. Si aucune sous-représentation n'est constatée, ces personnes ne seront pas visées dans un programme d'accès à l'égalité.

À titre d'exemple, le Conseil des relations interculturelles recommande l'adoption de mesures d'accès à l'égalité pour les personnes des minorités ethnoculturelles ne faisant pas partie des minorités visibles dans les services publics (les services gouvernementaux, les services de santé et services sociaux et les services d'éducation) car dans ce secteur, on a constaté que ces personnes subissent de la discrimination et sont sous-représentées (CRI, 1999 :120; voir aussi le même document à la page 40).

Selon nous, il est prématuré, à ce stade-ci, de conclure qu'il n'y a pas de discrimination à l'égard des personnes des minorités ethnoculturelles ne faisant pas partie des minorités visibles dans les organismes publics, parapublics et municipaux.² La cohérence exige que

² Un avis conjoint interne de l'ancien Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration (MCCI) et de la Commission des droits de la personne (CDP) sur le maintien du programme d'obligation contractuelle aux minorités visibles est souvent cité, à tort, comme faisant ce constat. Dans les faits, cet avis ne porte que sur l'emploi dans le secteur privé. De plus, une lecture attentive du document révèle qu'il constate simplement l'absence «d'indicateurs stables qui confirmeraient, que l'ensemble des communautés culturelles, ou des groupes spécifiques outre les minorités visibles,

tous les organismes visés par la Loi fassent l'analyse de la présence de ces personnes parmi leur effectif et, le cas échéant, prennent des mesures correctrices en conséquence.

2.3 L'exclusion des femmes ayant des limitations fonctionnelles

Le Projet de loi n'identifie pas comme groupe cible les femmes (ni les hommes) ayant des limitations fonctionnelles.

La sous-représentation dramatique sur le marché du travail des femmes (et des hommes) ayant des limitations fonctionnelles n'est plus à démontrer. La correction de cette exclusion historique passe, selon nous, par la même solution que celle que nous préconisons pour l'ensemble des femmes : la création, dans les différents milieux de travail, d'une culture basée sur le respect de la dignité et de la valeur de chacune et de chacun, d'où vient l'ouverture d'esprit nécessaire pour trouver des mesures d'accommodement raisonnables.

Nous nous interrogeons, par conséquent, sur le bien-fondé de l'exclusion des personnes ayant des limitations fonctionnelles, surtout à la lumière des recommandations de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (CDPDJQ) qui met en garde contre « le morcellement des programmes en fonction des groupes cibles » (CDPDJQ, 1998 :133) et préconise le fait de « rendre les programmes d'accès à l'égalité applicables aux personnes handicapées » (CDPDJQ, 1998 :142).

Nous inciterons fortement le gouvernement à consulter les groupes représentant les personnes ayant une limitation fonctionnelle pour vérifier leur évaluation de l'opportunité de maintenir des régimes différents pour atteindre un même but : la création, dans les secteurs public, parapublic et municipal, d'une main-d'œuvre représentative de l'ensemble de la société québécoise.

3. Le champ d'application de la Loi

3.1 Les organismes publics visés

Présentement, le Projet de loi vise les organismes publics « dès lors qu'ils emploient 100 personnes ou plus pendant une période continue de six mois au cours de deux années consécutives » (art.2). Or, selon nous, la Loi doit s'appliquer aux organismes publics dès lors qu'ils emploient **50** personnes ou plus pendant une période continue de six mois au cours de deux années consécutives. Sinon, étant donné qu'un nombre significatif d'organismes comptent entre 50 et 100 employé-e-s, un nombre considérable d'emplois échapperont à l'application de la Loi.

serait discriminé en emploi de façon générale, dans tous les secteurs privés de l'économie québécoise. »(Avis conjoint MCCI-CDP, 1992 : page 2).

Par ailleurs, nous nous réjouissons de l'inclusion des municipalités dans le champ d'application de la Loi au deuxième alinéa de l'article 2. Sans cette disposition, compte tenu des fusions municipales susceptibles d'avoir lieu sous peu, les gains réalisés par les programmes d'accès à l'égalité mis sur pied dans certaines municipalités pourraient être mis en péril.

3.2 Les emplois visés par le Projet de loi 143

L'article 4, alinéa 2, de même que l'article 11 du Projet de loi prévoient que, « si les circonstances le justifient », le personnel temporaire ou à temps partiel peut être exclu du champ d'application de la Loi. Il s'agit d'une exception très large qui risque fort de compromettre l'efficacité de cette Loi.

Dans le secteur public comme dans le secteur privé, le travail temporaire et à temps partiel est en plein essor (Conseil du statut de la femme, 2000). De tels statuts d'emploi ne peuvent plus être qualifiés de « travail atypique », car ils sont désormais plus courants qu'un statut d'emploi permanent temps plein. D'ailleurs, l'exclusion des emplois a été identifiée comme l'un des facteurs qui a contribué à l'inefficacité du programme d'accès à l'égalité dans la fonction publique (CDPDJQ, 1998 :141).

Créer une telle échappatoire à la Loi équivaut à nier l'importance des nouvelles formes de travail alors même que, partout au Québec, on clame la nécessité d'adapter notre législation à cette nouvelle réalité.

De plus, les emplois occasionnels et à temps partiel constituent souvent un bassin de recrutement important pour les permanents à temps plein, ce qui ne fait qu'ajouter à la nécessité qu'ils soient visés par la Loi.

Si l'on veut créer un véritable accès à l'égalité en emploi, il faut donc rayer du Projet de loi cette possibilité d'exclure les emplois temporaires et à temps partiel.

4. Les modalités d'application

4.1 La définition de la zone de recrutement (art.4)

À l'article 4, le Projet de loi introduit la notion de la « zone habituelle de recrutement ». Cette notion est problématique, car elle peut sanctionner la perpétuation de la discrimination. En effet, élargir le bassin traditionnel de recrutement fait partie des premières démarches à suivre pour diversifier la main-d'œuvre. Entre autres, le Rapport du Groupe de travail sur la participation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale recommande d'élargir le bassin de candidats : « en agrandissant la zone

géographique de sélection pour atteindre des bassins de recrutement plus vastes » et note qu'« Il a été démontré qu'en élargissant le bassin des candidats, on améliorerait le taux de nomination des candidats membres de minorités visibles » (Groupe de travail sur les minorités visibles : 7).

Nous proposons donc que la notion de zone habituelle de recrutement soit remplacée par la notion de « zone de recrutement potentiel. » Ainsi, si, de l'avis de la Commission des droits de la personne, il est possible de recruter davantage de personnes compétentes pour un type d'emploi en dépassant la zone habituelle de recrutement, un organisme public devra remettre en question sa façon habituelle de faire.

4.2 Le danger de laisser les organismes établir seuls « les compétences et l'expérience requises » par un emploi (art.5)

Une faille majeure dans les modalités d'application dans la Loi consiste dans le fait que les organismes établissent seuls « les compétences et l'expérience requises » pour un emploi donné (art.5).

L'expérience d'ATF est à l'effet que, justement, *c'est souvent dans la perception erronée d'un employeur des compétences et l'expérience requises par un emploi que se trouvent les barrières à l'accès des femmes.* Évidemment, si un organisme public exige des compétences et de l'expérience qui ne sont pas véritablement requises par un emploi, la Commission des droits de la personne est susceptible d'évaluer à la baisse le nombre de personnes compétentes disponibles pour faire l'emploi et, à ce moment-là de conclure à tort qu'il n'y a pas de sous-représentation des femmes.

Par exemple, il fut un temps à la Société de transport de la communauté urbaine de Montréal (STCUM) où l'on exigeait, pour le poste de chauffeur-e d'autobus, une expérience de conduite d'un véhicule commercial de cinq ans. Cette exigence avait pour effet d'exclure beaucoup de femmes, car moins de femmes que d'hommes avait déjà conduit un camion ou livré des pizzas. Pourtant, plusieurs autres compagnies de transport en commun n'imposaient pas cette exigence. Suite à une intervention d'ATF et le dépôt d'une plainte à la Commission des droits de la personne, la STCUM a fini par abolir l'exigence de cinq ans d'expérience de conduite d'un véhicule commercial.

Aujourd'hui, la STCUM exige simplement d'avoir cinq ans d'expérience de conduite régulière, ce qui permet de respecter un objectif numérique d'embauche de 40% de femmes au poste de chauffeur. Toutefois, si personne n'avait remis en question l'exigence de cinq ans d'expérience de conduite d'un véhicule commercial, selon le mode de fonctionnement proposé par le Projet de loi, la Commission des droits de la personne aurait basé son évaluation de la sous-représentation des femmes sur la disponibilité des femmes ayant cinq ans d'expérience de conduite d'un véhicule commercial. Elle aurait sous-évalué de façon importante le nombre de femmes compétentes et disponibles pour faire l'emploi.

Cet exemple démontre que, pour que l'analyse de la sous-représentation d'un groupe au sein de l'effectif d'un organisme public se fasse de façon juste, il ne faut pas laisser exclusivement à ce dernier le soin d'établir les compétences et l'expérience requises par un emploi. La Commission des droits de la personne doit pouvoir évaluer les compétences et l'expérience véritablement requises par un emploi avant de se prononcer sur la sous-représentation des groupes cibles.

Si le mode de fonctionnement proposé par le Projet de loi est maintenu, l'analyse de la sous-représentation risque, en partant, d'être faussée. Le mode proactif du Projet de loi sera compromis, car, dans certains cas, des plaintes de discrimination systémique pourront toujours être déposées, entraînant des dépenses de temps, d'argent et d'énergie que nous aimerions mieux, toutes et tous, éviter.

4.3 La disponibilité des personnes compétentes et la reconnaissance des acquis (art. 3 et 7)

L'article 7 du Projet de loi prévoit que la Commission détermine s'il y a sous-représentation des groupes cibles en comparant la représentation des groupes au sein de l'effectif de l'organisme public avec le nombre de personnes compétentes et disponibles pour faire le type d'emploi en question.

Aux termes de l'article 3 du Projet de loi, les types d'emploi sont établis d'après « la Classification nationale des professions du Canada édictée en 1993 par le ministre fédéral de l'Emploi et de l'Immigration ». Or, cette classification entraîne une sous-évaluation systématique des membres des groupes cibles. Selon l'opinion même de la Commission canadienne des droits de la personne :

En fait, dans les catégories professionnelles d'équité en matière d'emploi et dans les groupes de base à quatre chiffres de la Classification nationale des professions, seuls sont pris en compte les personnes ayant récemment occupé un poste pendant dix-sept mois précédant le recensement.... Par conséquent, ces chiffres ne comprennent pas tous les membres des groupes désignés qui peuvent être qualifiés et disponibles pour faire le travail. (Commission canadienne des droits de la personne)

Ainsi, le recours, sans ajustement à la hausse, au recensement selon la Classification nationale des professions du Canada perpétue la discrimination à la fois à l'égard des femmes dans les emplois non traditionnels et à l'égard des personnes immigrantes aux prises avec des problèmes de reconnaissance de leurs acquis. Dans un premier temps, à titre d'exemple, les femmes soudeuses sont plus susceptibles de ne pas avoir occupé un poste de soudure pendant les dix-sept mois précédant le recensement que les hommes soudeurs. Les

femmes ayant suivi un cours de soudure mais qui n'ont jamais réussi à trouver un emploi stable à titre de soudeuse – le plus souvent, à cause de la discrimination systémique que le Projet de loi vise à corriger – ne seront pas comptées parmi le bassin de personnes compétentes pour faire l'emploi.

Dans un second temps, les personnes immigrantes qui, à cause de la non-reconnaissance des acquis, se trouvent dans les emplois pour lesquels elles sont, de toute évidence, surqualifiées, ne seront pas non plus comptées parmi le bassin de personnes compétentes.

Si l'on veut que la Loi soit un outil qui sert à corriger la discrimination systémique et non à la perpétuer, il faut, lorsque la Commission des droits de la personne détermine s'il y a sous-représentation des groupes cibles, qu'elle évalue correctement le nombre de personnes compétentes pour faire un emploi donné. Présentement, le Projet de loi propose une façon de faire qui est susceptible d'avoir un effet discriminatoire à l'égard des femmes dans les domaines non traditionnels ainsi qu'à l'égard des femmes (et des hommes) immigrantes.

4.4 L'embauche et la promotion au mérite (art.14, alinéa 2)

Le deuxième alinéa de l'article 14 du Projet de loi prévoit actuellement qu'un programme d'accès à l'égalité ne peut obliger un organisme « à engager des personnes ou à leur donner une promotion sans égard au mérite dans le cas où une convention collective ou les pratiques établies exigent que la sélection se fait au mérite au mérite ».

À la limite, certains arguments existent pour justifier l'existence de cette disposition dans le cas spécifique où une *convention collective* exige qu'une *promotion* soit faite au mérite. Mais ce principe ne peut s'appliquer, en l'absence d'une convention collective, pour la promotion, ni même en présence d'une convention collective au stade de l'embauche.

Même dans un milieu syndiqué, l'embauche relève typiquement du droit de gérance. En d'autres termes, même lorsqu'un organisme public est lié par une convention collective, quand il y a un poste à combler, celui-ci a toujours le dernier mot quant à la sélection d'une candidate ou d'un candidat. Par conséquent, devant un constat de sous-représentation des groupes cibles, les membres de ces groupes peuvent et doivent être embauchés dès lors qu'ils possèdent les compétences et l'expérience minimales requises par un emploi.

En effet, si l'on permet à un organisme public d'embaucher des gens selon l'évaluation qu'il fait de leur mérite, l'exclusion historique des femmes, et à plus forte raison des femmes doublement discriminées, va se perpétuer indéfiniment. C'est précisément la raison d'être des objectifs numériques d'embauche. Selon la décision de la Cour suprême dans l'affaire qui opposait *Action travail des femmes* au Canadien national :

...le tribunal avait constaté qu'à la fin de 1981, seulement 0,7 pour 100 des emplois manuels dans la région du Saint-Laurent du Canadien National étaient occupés par des femmes. Le tribunal a aussi constaté que le petit nombre de femmes occupant des emplois non traditionnels avait tendance à perpétuer leur exclusion et, en fait, à constituer une cause supplémentaire de discrimination.... (Action travail des femmes c. CN, 1987 : 32)

La présence d'un objectif numérique d'embauche facilite l'établissement d'une « masse critique » des personnes auparavant exclues de l'emploi et permet au système de commencer à se corriger par lui-même (*Action travail des femmes c. CN, 1987 :35*). Alors, peu importe qu'il s'agisse d'un milieu syndiqué ou non, permettre l'embauche des gens selon l'évaluation qu'un organisme public fait de leur mérite compromet le fondement même d'un programme d'accès à l'égalité.

Quant à la *promotion* au mérite, le gouvernement semble souhaiter que la correction de tout effet discriminatoire d'un processus de sélection sur lequel les parties à une convention collective se sont déjà entendues passe nécessairement par la négociation collective. Mais nous ne voyons aucune raison qui expliquerait le fait qu'un programme d'accès à l'égalité ne puisse pas agir au niveau de l'octroi d'une promotion lorsque ce n'est que les « pratiques établies » qui font que la promotion se fait « au mérite ».

Encore une fois, le mérite est un concept éminemment subjectif qui n'a pas sa place dans le contexte d'un programme d'accès à l'égalité. La Loi ne doit pas soustraire de son champ d'application la promotion au mérite au nom du respect des « pratiques établies », car, très souvent, ce sont les pratiques établies qui sont responsables de l'exclusion historique des femmes et plus particulièrement, les femmes doublement discriminées.

4.5 Le maintien des mesures d'accès à l'égalité en cas de modification de la structure juridique d'un organisme

L'article 26 du Projet de loi prévoit, en cas de modification de la structure juridique d'un organisme, par fusion ou autrement, le maintien des obligations relatives au programme d'accès à l'égalité.

Entre autres, la difficulté à faire respecter le programme d'accès à l'égalité négocié suite au dépôt d'une plainte de discrimination à l'égard des femmes à la Commission scolaire de l'Industrie (qui aujourd'hui, fait partie de la Commission scolaire des Samares) nous convainc du caractère essentiel de cette disposition.

Dans l'affaire de la Commission scolaire de l'Industrie, des enseignantes ont porté plainte en raison de la discrimination systémique dont elles faisaient l'objet en ce qui trait au rappel au travail et à la promotion. Après plusieurs années d'enquête, la Commission des droits de la personne a jugé que leur plainte était fondée. Un règlement est intervenu entre les parties comportant un imposant programme d'accès à l'égalité. Par la suite, la Commission a fusionné avec deux autres commissions scolaires et est devenue la Commission scolaire des Samares. Aujourd'hui, la direction prétend que puisque le siège social de la « nouvelle » commission scolaire se situe en dehors de l'ancien territoire de la Commission scolaire de l'Industrie, elle n'est plus visée par le programme d'accès à l'égalité convenu entre les parties. La Commission a saisi le Tribunal des droits de la personne du Québec d'une action visant à obtenir une ordonnance imposant le même programme d'accès à l'égalité convenu dans le règlement à la Commission scolaire des Samares.

Nous concluons que dans le contexte actuel de mutations multiples des organismes publics, l'efficacité à long terme du Projet de loi passe par le fait de prévoir le sort des obligations relatives au programme d'accès à l'égalité en cas de modification de la structure juridique d'un organisme. Les articles 19 et 26 du Projet de loi répondent pleinement à nos attentes à cet égard.

5. La transparence de la démarche d'accès à l'égalité (art.30)

5.1 L'obligation pour les organismes publics de faire rapport (art. 20)

Le Projet de loi édicte qu'un organisme public tenu d'implanter un programme d'accès à l'égalité doit faire rapport à la Commission des droits de la personne à tous les trois ans (voir l'article 20). Cet intervalle est beaucoup trop long et ne permettra pas à la Commission des droits de la personne de remplir de façon adéquate le mandat de surveillance que lui confère l'article 17 du Projet de loi.

Selon nous, c'est à chaque année qu'un organisme public doit faire rapport à la Commission des droits de la personne. Ainsi, si jamais le programme d'accès à l'égalité dérape ou ne produit pas les résultats escomptés, la Commission sera en mesure d'intervenir en temps utile.

De plus, l'obligation de faire un rapport annuel s'arrime bien avec la pratique de rendre compte de façon annuelle sur l'atteinte d'autres objectifs de gestion dans les organismes publics.

5.2 La publication de la liste des organismes publics assujettis (art.23)

Le Projet de loi prévoit que la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse publie, à tous les trois ans, la liste des organismes publics assujettis à la Loi et fait état de leur situation en matière d'égalité en emploi (article 23).

Encore une fois, au nom de la transparence de la démarche d'accès à l'égalité, nous préconisons fortement la publication annuelle d'une liste des organismes assujettis ainsi qu'un rapport annuel sur leur situation en matière d'égalité en emploi.

Si nous nous référons à l'expérience des membres d'ATF avec la liste des entreprises assujetties au Programme d'obligation contractuelle, la liste des organismes assujettis constituera sans doute un outil précieux pour les femmes à la recherche d'emploi. Cette liste doit donc être mise à jour au moins une fois par année.

5.3 Le principe de la transparence dans l'administration publique (art.30)

L'article 30 du Projet de loi propose d'exclure de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* l'ensemble des renseignements transmis à la Commission des droits de la personne dans le cadre de l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics*. Nous ne comprenons aucunement le fondement de cette exclusion et nous demandons que cette disposition soit retirée du Projet de loi. En effet, les services

offerts dans les organismes publics, financés par des fonds publics, doivent être à l'avant-garde en matière d'accès à l'égalité en emploi. À tout le moins, le dépôt du Projet de loi semble refléter la préoccupation du gouvernement en ce sens.

Pourquoi, donc, prévoir que toute la démarche d'accès à l'égalité entreprise dans les organismes publics se fasse en cachette? La population québécoise n'est-elle pas en droit de savoir s'il y a sous-représentation des groupes visés par la Loi dans les organismes directement financés par les contribuables...tout en se rassurant, le cas échéant, quant aux mesures d'accès à l'égalité mises sur pied pour corriger la situation?

La *Loi sur l'accès à l'information* est une loi d'ordre public qui reconnaît aux citoyennes et citoyens un droit à l'information dans la sphère de l'administration publique et étatique. Rien ne justifie l'adoption d'une disposition spéciale soustrayant la question de la représentativité des effectifs des organismes publics de l'application de cette Loi.

D'ailleurs, depuis toujours, au niveau fédéral, les renseignements concernant l'équité en emploi dans les organismes publics assujettis à la *Loi sur l'équité en emploi* et même celles des entreprises privées assujetties au Programme des contrats fédéraux sont accessibles aux contribuables, sans exception, par le biais de la loi fédérale sur l'accès à l'information (Bevan, 1998 : 5-7). Il serait incongru que le même genre de renseignements soit accessible en vertu de la loi fédérale sur l'accès à l'information mais soustrait de l'application de la loi québécoise.

6. Le Programme d'obligation contractuelle

6.1 La nécessité d'harmoniser les interventions gouvernementales

Au Québec, divers programmes d'accès à l'égalité visant différents groupes cibles existent dans plusieurs organismes publics, parapublics et gouvernementaux. Également, plusieurs programmes volontaires, car aucune loi spécifique ne les encadre, ont été mis sur pied dans des organismes comme la Ville de Montréal, la STCUM, Hydro Québec, pour ne nommer que ceux-là, chacun possédant ses propres groupes cibles. Sans compter le Programme d'obligation contractuelle, qui, lui aussi, comporte ses propres modalités d'application et ses propres groupes cibles.

En somme, beaucoup d'organismes, beaucoup de programmes, beaucoup de groupes cibles différents. Résultat, personne ne s'y retrouve et rend, de facto, le processus d'accès à l'égalité pour les groupes discriminés encore plus compliqué que cela n'est nécessaire.

En regard de ce constat, nous considérons qu'il serait essentiel que les divers programmes d'accès à l'égalité du secteur public, parapublic, municipal, ainsi que ceux du secteur privé soumis à l'obligation contractuelle, comprennent les mêmes groupes cibles et les mêmes modalités d'application. Bref, qu'ils soient encadrés dans une même loi. Cela, de manière à harmoniser les actions des différents acteurs concernés afin que ces programmes puissent être vraiment efficaces et équitables et bien compris par l'ensemble de la population québécoise.

Dans un contexte où l'uniformisation de la démarche d'accès à l'égalité s'impose, on ne saurait passer sous silence, l'absence d'un élément crucial au sein du Projet de loi 143 à savoir : le **Programme d'obligation contractuelle**.

Comme nous l'avons déjà expliqué, le Programme d'obligation contractuelle oblige les entreprises ayant 100 employé-e-s et plus avec lesquelles le gouvernement contracte pour un montant de 100 000\$ et plus, que ce soit sous forme de subvention ou de contrat de biens ou de services, à mettre sur pied des programmes d'accès à l'égalité. Essentiellement, le programme d'obligation contractuelle constitue une façon pour le gouvernement d'étendre sa politique d'accès à l'égalité aux entreprises du secteur privé qui, autrement, ne s'engageraient pas dans une telle démarche.

En même temps, le Programme permet d'assurer le respect du principe voulant que l'argent des contribuables ne devrait pas subventionner la discrimination. Plus précisément, l'argent versé par les femmes à titre d'impôts ne devrait pas servir, sous aucun prétexte, à financer les mêmes entreprises qui les excluent !

Les fournisseurs du gouvernement constituent d'importants employeurs qui offrent une grande diversité d'emplois et comportant souvent de bonnes conditions de travail. Les contrats octroyés par le gouvernement créent de l'emploi, et sont susceptibles d'en créer davantage dans un contexte où, de plus en plus, d'activités gouvernementales sont transférées vers le secteur privé. Ainsi, à l'instar de l'ensemble des groupes historiquement discriminés, l'extension de la politique gouvernementale d'accès à l'égalité au secteur privé revêt un grand intérêt pour les femmes à la recherche d'un emploi.

6.2 La mauvaise gestion actuelle du Programme d'obligation contractuelle

Mais il y a une autre raison qui fait que le Programme d'obligation contractuelle doit faire partie de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans les organismes publics*. Présentement, c'est le Conseil du trésor qui gère le Programme d'obligation contractuelle, et il le gère très mal. Les différents ministères et organismes appliquent le Programme avec plus ou moins de rigueur, et aucun mécanisme de contrôle efficace n'existe.

Dans un communiqué de presse en date du 8 mars 1997, Me Filion, le président de la Commission des droits de la personne, s'est vu obliger de dénoncer publiquement le dérapage du Programme d'obligation contractuelle :

« La Commission a été à même de constater, affirme Me Filion, que certaines entreprises répondant aux critères du programme auraient obtenu des contrats ou des subventions de 100 000\$ et plus sans avoir à mettre en œuvre un programme. » Il aurait fallu que la Commission intervienne pour qu'elles y soient assujetties....

Ou encore, selon le même communiqué de presse :

...il a été porté à notre attention le cas d'une entreprise qui, ayant perdu le droit de solliciter un contrat parce qu'elle ne s'était pas conformée à un engagement précédant, a quand même reçu une subvention d'un ministère pendant la période de pénalité. »

À titre d'exemple du laxisme dans l'application du Programme d'obligation contractuelle, alors qu'un engagement préalable à mettre sur pied un programme d'accès à l'égalité est censé constituer une condition d'octroi d'un contrat, certaines entreprises ne signent le formulaire d'engagement qu'après avoir obtenu et parfois même complété un contrat. Par la suite, faut-il s'étonner que plusieurs d'entre elles n'ont pas respecté pas l'engagement entrepris.³

Également, certains ministères ne semblent pas communiquer à leurs fournisseurs le sérieux du Programme d'obligation contractuelle aussi bien que d'autres. C'est ainsi que cinq des dix-huit entreprises sanctionnées pour avoir fait défaut de respecter leur engagement de mettre sur pied un programme d'accès à l'égalité sont des fournisseurs du Ministère des transports. De plus, en 1992, alors que la compagnie R & M Métal⁴ faisait l'objet d'une sanction en raison de son refus de mettre sur pied un programme d'accès à l'égalité tel qu'elle s'était engagée à le faire lors de l'octroi d'un premier contrat de 443 608\$, le Ministère des transports lui a tout de même octroyé un deuxième contrat de 192 780\$.

Ajoutons que plusieurs « trous » dans les règles de fonctionnement du Programme d'obligation contractuelle permettent une application partielle et arbitraire de celui-ci. À titre d'exemple, le Programme d'obligation contractuelle ne s'applique que lors de l'octroi à une entreprise d'un seul contrat de 100 000\$ ou plus. En d'autres termes, si la même entreprise se voit adjuger de façon consécutive deux contrats de 50 000\$, elle n'est pas assujettie au Programme. Il faudrait donc que ce soit la valeur cumulative des contrats adjugés dans une période donnée qui détermine l'assujettissement au Programme (voir

³ C'est le cas, notamment, de deux entreprises, soit J.B. Charron ltée et Peinture internationale ltée qui, en 1994 et 1993, respectivement, ont conclu des contrats avec la Société de l'habitation du Québec. Citons également le cas de Rousseau Métal inc. qui, le 24 octobre 1996, a conclu un contrat de 195 330\$ avec le Ministère du Revenu dont la Commission des droits de la personne ne sera informée qu'au mois de mars suivant.

⁴ Cette compagnie est devenue R & M Métaltek mais fait toujours affaire avec le même numéro d'entreprise adjudicataire, soit le A- 0153.

l'ensemble des recommandations de la Commission des droits de la personne à ce sujet : CDPDJQ, 1998 :144 et suivants).

Le laisser-aller dans la gestion du Programme d'obligation contractuelle discrédite les programmes d'accès à l'égalité en général. En même temps, il mine la confiance des Québécoises dans l'engagement qu'a le gouvernement à corriger la discrimination systémique dont elles sont l'objet.

Si le gouvernement veut envoyer un signal clair que la discrimination systémique en emploi à l'égard des femmes, y compris celles doublement discriminées, ne sera pas tolérée indéfiniment, il faudrait que le Programme d'obligation contractuelle soit encadré dans la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi*. Ainsi, la politique d'accès à l'égalité pour le secteur privé sera la même que pour le secteur public, que ce soit en termes de groupes cibles, de modalités d'application ou de la rigueur de la surveillance des programmes.

CONCLUSION

Le projet de loi 143 constitue une initiative importante dans la lutte contre la discrimination systémique en emploi dont sont l'objet les femmes dans les organismes publics, parapublics et municipaux. Toutefois, pour que le Projet de loi représente en soi un outil équitable, il faut, à tout prix, que celui-ci établisse, à l'intérieur de chacun des groupes cibles, des objectifs pour les femmes. Également, l'objet de la loi doit s'étendre aux femmes (et aux hommes) des minorités ethnoculturelles ne faisant pas partie des minorités visible - sous réserve d'une consultation avec les groupes concernés- ainsi qu'aux femmes (et aux hommes) ayant une limitation fonctionnelle.

Pour que le Projet de loi soit un outil plus efficace et plus crédible, il devrait également viser l'ensemble des emplois dans les organismes publics, parapublics et municipaux. De plus, il faut absolument revoir certaines de ses modalités d'application, notamment celles concernant la définition de la zone de recrutement, la détermination des compétences véritablement requises pour un emploi donné, le calcul de la disponibilité des personnes compétentes et, finalement, l'embauche et la promotion « au mérite ».

Au nom du principe de la transparence dans l'administration publique, l'ensemble de la démarche d'accès à légalité dans les organismes publics, parapublics et municipaux doit être soumis aux dispositions de la Loi sur l'accès à l'information.

Finalement, compte tenu de l'opportunité d'uniformiser les interventions gouvernementales en matière d'accès à légalité dans le secteur privé avec celles du secteur public, le Projet de loi doit également viser le Programme d'obligation contractuelle.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

Que le Projet de loi 143:

L'objet de la Loi

- 3 cible, à l'intérieur de chaque groupe cible, les femmes doublement discriminées ;
- 4 vise également les femmes (et les hommes) des minorités ethnoculturelles ne faisant pas partie des minorités visibles ;
- 5 vise, sous réserve d'une consultation auprès des groupes concernés, les femmes (et les hommes) ayant une limitation fonctionnelle ;

Le champ d'application de la Loi

- 6 vise les organismes de 50 employé-e-s et plus;
- 7 ne permette pas à un organisme de ne pas inclure le personnel temporaire ou à temps partiel ;

Les modalités d'application

- 8 élargisse la définition de la zone de recrutement ;
- 9 ne permette pas aux organismes d'établir seuls les compétences et l'expérience requises par un emploi ;
- 10 assure que le calcul de la disponibilité des personnes compétentes n'ait pas d'effet discriminatoire ;
- 11 ne permette pas aux organismes de procéder à l'embauche et à la promotion sur des critères subjectifs tel que « le mérite » ;

La transparence de la démarche d'accès à l'égalité

- 12 prévoit l'obligation pour les organismes à faire rapport à la Commission des droits de la personne chaque année ;
- 13 prévoit l'obligation pour la Commission des droits de la personne de publier annuellement la liste des organismes assujettis ;
- 14 ne soustraie pas la démarche d'accès à l'égalité en emploi à la Loi sur l'accès à l'information ;

Le Programme d'obligation contractuelle

- 15 encadre également le Programme d'obligation contractuelle de façon à harmoniser les interventions gouvernementales dans le secteur privé avec celles du secteur public.

RÉFÉRENCES

Bevan, Lynn. 1998. *The Employment Equity Manual*. Carswell : Toronto. (Cartable à feuille mobile).

Canadien National c. Canada (Action travail des femmes), Cour suprême du Canada, nos. 19499 et 19500 (25 juin 1987).

Commission canadienne des droits de la personne. « *Ligne directrice no.7, Plan d'équité en matière d'emploi* ».

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec. 1998. « *Les programmes d'accès à l'égalité au Québec. Bilan et perspectives.* » 149 p.

Conseil des relations interculturelles. 1999. « *L'équité en emploi : de l'égalité de droit à l'égalité de fait. Avis présenté au ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration.* » 129 p.

Conseil du statut de la femme. 2000. « Travail atypique cherche normes équitables ».

Ministère des Communautés culturelles et de l'Immigration (MCCI) et la Commission des droits de la personne (CDP). 1992. Avis conjoint sur le maintien du programme d'obligation contractuelle aux minorités visibles. 5 p.

Rapport du Groupe de travail sur la participation des minorités visibles dans la fonction publique fédérale. 1998. <http://www.presencevisible.com/action/report/>,