



**LE DÉVELOPPEMENT DE LA MAIN-D'ŒUVRE
ET DE L'EMPLOI POUR LES
PERSONNES HANDICAPÉES :
UNE PROPOSITION FONDÉE SUR
UN RÉEL PARTENARIAT**

COPHAN

**Confédération des organismes de personnes
Handicapées du Québec**

24 février 1998

TABLE DES MATIÈRES

Introduction

Section 1 LE QUOTA D'EMBAUCHE PROPOSÉ PAR L'OPHQ

1.1 Avantages

1.2 Désavantages

Section 2 LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC COMME OUTIL D'INTÉGRATION DES PERSONNES HANDICAPÉES SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

2.1 Plainte de discrimination dans l'emploi fondé sur le handicap

2.1.1 *Potentiel du recours pour les personnes handicapées*

2.1.2 *Ajout d'une obligation d'accommodement dans la Charte*

2.2 Impacts de l'adoption du projet de loi sur l'accessibilité des personnes handicapées au mécanisme de la plainte de discrimination

Section 3 LA POLITIQUE ACTIVE DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET LA PARTICIPATION DES PERSONNES HANDICAPÉES

1. Introduction

2. Les personnes handicapées et l'emploi

3. Le volet sectoriel et régional de la PAMT

4. Les Comités sectoriels et les personnes handicapées.

5. La Commission des partenaires du marché du travail et les personnes handicapées

Conclusion

Recommandations

INTRODUCTION

La *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées* (ci-après, la LEDPH) fut adoptée en 1978, sous le gouvernement de René Lévesque et alors que Denis Lazure, l'actuel p.-d.-g. de l'Office des personnes handicapées du Québec (ci-après l'Office ou l'OPHQ), était ministre des Affaires sociales. Ce dernier avait fait de l'adoption de cette loi l'une de ses priorités. Voilà que près de vingt ans après l'adoption de la LEDPH, monsieur Lazure entreprend un processus de révision de cette loi mettant l'accent sur la question de l'intégration au travail des personnes handicapées. Cette révision est contenue dans le projet de loi modifiant la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées*, rendu public par l'office au mois d'avril 1997 et sur lequel la Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (ci-après, la COPHAN) prend aujourd'hui position.

Pourquoi réviser la LEDPH ? Parce que le marché du travail demeure truffé d'obstacles bloquant l'accès des personnes handicapées au marché du travail et à la formation professionnelle. Malgré les progrès enregistrés, ce groupe demeure moins scolarisé, moins bien formé du point de vue professionnel, beaucoup moins présent sur le marché du travail et plus pauvre que le reste de la population. Tous ces problèmes sont vécus par ailleurs de manière plus aiguë par les personnes ayant des incapacités graves. Bref, comme l'indiquent les extraits suivants, les résultats escomptés n'ont pas été obtenus :

Presque tout le monde en vient à la même conclusion : c'est au chapitre du travail que les résultats de cette Décennie des personnes handicapées ont été les plus minces.

Il importe donc de trouver des solutions pour augmenter la présence des personnes handicapées sur le marché du travail, dans une proportion significative par rapport à leur présence dans la société. Ceci implique donc des lieux de travail accessibles, des mesures de soutien et de compensation des coûts liés aux limitations et une meilleure formation des personnes handicapées. Ceci implique aussi que, dans les milieux de travail, on mette ses préjugés de côté pour découvrir enfin toutes les compétences des personnes handicapées.

OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC, *Agir maintenant – Les personnes handicapées au Québec : un projet de société dix ans plus tard*, avril 1993, p.35

À ce jour, aucun (des objectifs de la politique À part...égale) n'a pu être atteint à un niveau satisfaisant et nous sommes encore loin d'une égalité d'accès au marché du travail entre les personnes handicapées et les personnes non handicapées.

Face à ce constat, ces objectifs, doivent être repris par l'OPHQ en axant ses interventions vers l'ouverture d'emplois pour les personnes handicapées sur le marché du travail, tant de l'économie "libérale" que de l'économie "sociale".

Il est impératif que l'OPHQ implique au maximum ses propres ressources humaines et financières et assume un rôle de leadership pour faciliter l'atteinte des objectifs fixés. Dans cette optique, l'emploi pour les personnes handicapées constitue pour l'OPHQ la priorité pour les années 1997, 1998 et 1999.

Denis LAZURE, président-directeur général, Office des personnes handicapées du Québec, *L'intégration au travail des personnes handicapées : objectifs et orientations*, mai 1997, p.3.

SECTION 1 LE QUOTA D'EMBAUCHE PROPOSÉ PAR LE PROJET DE LOI

La principale solution au problème de sous-emploi des personnes handicapées avancée par le projet de loi est l'introduction d'un quota d'embauche de l'ordre de 6 % des effectifs de l'entreprise. Cette mesure vise les entreprises de cinquante salariées ou plus,

Le projet de loi prévoit par ailleurs qu'un employeur peut, selon les modalités prévues par règlement, s'acquitter partiellement ou totalement du quota d'embauche par l'une ou plusieurs des quatre voies suivantes :

- en concluant un contrat de biens ou services avec un centre de travail adapté (cette méthode d'exonération est limitée à un maximum de 50 % du quota d'embauche total de l'employeur) ;
- en versant au Fonds d'emploi des personnes handicapées du Québec une cotisation égale au montant déterminé par règlement ;
- en versant à un centre de travail adapté ou à un organisme de promotion reconnu par l'Office une contribution égale au montant déterminé par règlement ; ou
- en concluant une entente avec le Fonds pour le versement de sommes devant être utilisées pour la formation en emploi des personnes handicapées et la recherche appliquée.

Au début des années quatre-vingt, le gouvernement fédéral a mis sur pied une Commission royale d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, présidée par la juge Rosalie Abella. La Commission avait pour mandat d'analyser les moyens les plus efficaces, productifs et équitables de favoriser l'égalité en matière d'emploi des femmes,

des autochtones, des personnes handicapées et des minorités visibles. Le Rapport de la Commission, déposé en 1984, comporte une discussion éclairante sur la question du quota d'embauche.

Après analyse, la commissaire Abella a écarté le quota d'embauche comme stratégie de base, en soulignant toutefois que cette mesure devait être réservée pour plus tard, dans l'éventualité où les moyens retenus ne produiraient pas les résultats souhaités. La commissaire a préféré au quota d'embauche une stratégie visant l'élimination des obstacles systémiques en milieu de travail par la collecte, le classement et la divulgation de données. Cette stratégie comportait par ailleurs l'obligation d'améliorer les pratiques d'emploi et un mécanisme de mise en œuvre permettant de sanctionner les employeurs en défaut.

Voici l'énumération des avantages et désavantages du quota d'embauche recensés par la commissaire Abella. Nous avons ajouté à cette énumération le point de vue de divers groupes et organismes qui se sont également interrogés sur le bien-fondé de cette mesure.

1.1 Avantages

Le quota d'embauche :

- est relativement facile à contrôler ;
- permet de vérifier avec exactitude les résultats obtenus ; et,
- s'avère utile dans les régions et les secteurs d'activité où le nombre de membres de groupes cibles a toujours été excessivement bas.

1.2 Désavantages

Le quota d'embauche :

- tend, dans les faits, à amener les entreprises à considérer le pourcentage fixé comme un objectif maximal qu'il n'est pas nécessaire de dépasser, alors qu'il s'agit en réalité d'un objectif minimal ;
- peut ne pas tenir compte des régions, ainsi que des questions d'offre et de demande auxquelles sont confrontés divers secteurs d'activité et groupes ;
- risque d'engendrer de la résistance, de la condescendance et du ressentiment en milieu de travail ;
- n'opère pas nécessairement de changements de mentalité ;
- peut-être insultant et dévalorisant pour les personnes qui sont embauchées ou promues en raison de son existence ;

- est inflexible ;
- est arbitraire ;
- risque d'entrer en conflit avec les règles d'ancienneté prévalant en milieu de travail syndiqué ;
- tend à isoler socialement et politiquement le groupe visé ;
- l'administration du système peut s'avérer très lourde, surtout lorsque des voies alternatives au quota sont permises ; et,
- le résultat du quota risque d'être dilué si la notion de personne handicapée est définie trop largement.

Après analyse, consultation de ses membres et mûre réflexion, la COPHAN ne retient pas comme moyen d'action le quota d'embauche proposé par le projet de loi. Elle louange toutefois l'initiative de l'Office quant à la révision de la loi, révision qu'elle juge elle aussi essentielle et prioritaire. C'est dans cet ordre d'idées que la COPHAN désire proposer à l'Office et à tous ses autres partenaires une stratégie fondée sur les axes principaux suivants :

- l'utilisation accrue du mécanisme de la plainte de discrimination dans l'emploi prévue par la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec ;
- l'introduction d'une obligation d'accommodement dans la Charte ;
- la participation au processus de partenariat engagé par les acteurs du marché du travail notamment dans le cadre :
 - o de la mise en œuvre de la Politique active du marché du travail, et ;
 - o de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et instituant la Commission des partenaires du marché du travail*.

SECTION 2 LA CHARTE DES DROITS ET LIBERTÉS DE LA PERSONNE DU QUÉBEC COMME OUTIL D'INTÉGRATION DES PERSONNES HANDICAPÉES SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

La Charte des droits et libertés de la personne (ci-après, la Charte) prohibe la discrimination dans l'emploi et prévoit, pour y remédier, un mécanisme de plainte auprès de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec (ci-après, la Commission).

2.1 Plainte de discrimination dans l'emploi fondée sur le handicap

Les articles 74 à 85 de la Charte prévoient une procédure permettant à une personne handicapée qui se croit victime de discrimination dans l'emploi de porter plainte à la Commission. La Commission fait enquête et peut porter la plainte devant le Tribunal des droits de la personne si elle la juge fondée. Ce tribunal, qui a été créé par la Charte pour entendre les litiges qui en découlent, possède de larges pouvoirs de réparation, notamment celui d'ordonner la réintégration d'une personne dans son emploi. Notons que la Charte régit les litiges entre particuliers, de même que les litiges entre l'État québécois et les particuliers.

2.1.1 *Potentiel du recours pour les personnes handicapées*

La discrimination dans l'emploi fondée sur le handicap est interdite par le truchement des articles 10 et 16 de la Charte :

10. Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur (...) le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit.

16. Nul ne peut exercer de discrimination dans l'embauche, l'apprentissage, la durée de la période de probation, la formation professionnelle, la promotion, la mutation, le déplacement, la mise à pied, la suspension, le renvoi ou les conditions de travail d'une personne ainsi que dans l'établissement de catégories ou de classifications d'emploi.

La notion de handicap n'est pas définie dans la Charte et les tribunaux québécois n'ont malheureusement pas à ce jour, réussi à s'entendre sur le sens précis à lui donner. Il existe en effet, des divergences de vues importantes parmi les juges, notamment au sein du Tribunal des droits de la personne. Certains juges donnent une interprétation restrictive à la notion de handicap et au concept d'égalité dans le contexte de l'incapacité. Il semble malgré tout se dégager certaines tendances en jurisprudence, allant dans le sens d'une interprétation plutôt large et libérale :

- l'existence d'une déficience d'ordre physique ou intellectuelle constitue généralement la première composante du handicap ;
- la déficience n'a habituellement pas besoin d'être persistante et significative pour constituer un handicap ;
- l'existence de limitations fonctionnelles constitue généralement la seconde composante du handicap ;

- les limitations fonctionnelles n'ont habituellement pas besoin d'être persistantes et significatives pour constituer un handicap ;
- les tribunaux ont de plus en plus tendance à reconnaître que les limitations fonctionnelles découlent non seulement de la déficience mais aussi de l'environnement social dans lequel se trouve la personne handicapée ; et,
- il est généralement admis que la notion de handicap vise tant le handicap réel que le handicap présumé ou perçu.

En comparant ces éléments de définition à la définition de " personne handicapée " contenue dans le LEDPH, l'on constate que la notion de handicap dans la Charte a une portée beaucoup plus vaste :

1g) "personne handicapée" : toute personne limitée dans l'accomplissement d'activités normales et qui, de façon **significative** et **persistante**, est atteinte d'une **déficience physique ou mentale** ou qui utilise régulièrement une orthèse, une prothèse ou tout autre moyen pour pallier son handicap.

Cette différence de portée est attribuable au fait que les deux lois ne partagent pas les mêmes objectifs. Les objectifs de la LEDPH découlent du mandat de l'office qui consiste à veiller à la coordination des services dispensés aux personnes handicapées, de les informer et de les conseiller, de promouvoir leurs intérêts et de favoriser leur intégration scolaire, professionnelle et sociale. Compte tenu du fait que les personnes ayant des incapacités graves vivent des difficultés d'intégration beaucoup plus grandes que les personnes ayant des incapacités légères, le législateur a limité le champ d'application de la LEDPH aux personnes ayant une déficience significative et persistante. L'Office fut créé spécifiquement pour venir en aide à ce groupe.

La Charte, par ailleurs, a des objectifs beaucoup plus vastes. Il s'agit d'une loi de nature quasi-constitutionnelle qui vise notamment à aider les individus et les groupes à faire connaître leurs droits et à les exercer dans les faits, de même qu'à les protéger de la discrimination et de l'exploitation. Il découle de l'essence même d'une telle loi de viser un large public.

Depuis l'entrée en vigueur, en 1985, de l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* protégeant le droit à l'égalité, ce droit a connu des développements majeurs qui se répercutent sur l'interprétation du droit à l'égalité dans la Charte québécoise. Voici quelques exemples de ces principes d'interprétation :

- le droit à l'égalité doit être interprété de manière à réaliser l'objet qu'il cherche à atteindre et qui est déterminé, notamment, d'après les objectifs plus larges de la loi elle-même ;
- l'interprétation donnée au droit à l'égalité doit être large et libérale, plutôt que restrictive ;
- le droit à l'égalité doit s'apprécier à la lumière du contexte spécifique – social, politique, économique, etc. – dans lequel il a été adopté ;
- le droit à l'égalité garantit une égalité de résultat et non une égalité de chances reposant sur une conception formelle de l'égalité selon laquelle les personnes sont égales lorsqu'elles reçoivent un traitement identique ; l'égalité de résultat repose sur une conception matérielle de l'égalité qui reconnaît qu'un traitement différent peut parfois s'avérer nécessaire pour promouvoir l'égalité ;
- l'absence d'intention de commettre un acte discriminatoire ne constitue pas un moyen de défense valable ; et,
- une question de droit à l'égalité peut être examinée non seulement sous l'angle d'attitudes, de comportements ou de pratiques discriminatoires isolés, mais aussi sous l'angle plus global de systèmes organisationnels discriminatoires, par exemple, des systèmes de sélection, d'évaluation, de promotion de gestion ou de l'organisation du travail. Cette forme de discrimination est dite systémique.

La reconnaissance de ces principes d'interprétation par les tribunaux canadiens et québécois nous portent à conclure que le vent est favorable pour les personnes handicapées sur le plan de la reconnaissance de leur droit à l'égalité. Nous estimons par conséquent que le mécanisme de la plainte de discrimination revêt pour celles-ci un potentiel intéressant.

Il s'agit d'un outil efficace pour combattre la discrimination, notamment en raison de la reconnaissance de la discrimination systémique qui commande une réparation de nature collective ou globale. La réintégration comme mesure de réparation revêt aussi une importance non négligeable. Cette réparation est exceptionnelle en droit québécois, car elle n'est accordée qu'en vertu de certaines lois régissant les relations de travail. Par ailleurs, l'article 49 de la Charte permet de faire condamner l'auteur de la discrimination à des dommages exemplaires, s'il a agi intentionnellement. Une telle condamnation peut certainement avoir une valeur exemplaire et éducative dans le monde du travail et opérer des changements de mentalité.

Les rapports annuels de la Commission révèlent qu'après les femmes, ce sont les personnes handicapées qui ont le plus fréquemment recours au mécanisme de la plainte de discrimination dans l'emploi. Dans la majorité des cas, les plaignants ont des incapacités légères. Afin d'utiliser le plein potentiel de ce mécanisme, il est fondamental qu'une plus grande proportion de personnes ayant des incapacités graves y ait recours. Pour

parvenir à ce résultat, un groupe de travail multidisciplinaire doit être mis sur pied pour identifier les causes de l'actuelle sous-utilisation de la Charte, examiner les pistes de solutions à ce problème et mettre sur pied un mécanisme de redressement. Il existe, ailleurs au Canada et aux États-Unis, des modèles dont nous pourrions nous inspirer, notamment l'*Advocacy Resource Center for the Handicapped* (ARCH), à Toronto.

Notons en terminant que la lourdeur administrative et la lenteur du traitement des plaintes par la Commission a, à maintes reprises, soulevé des critiques. Il en va de même de l'insuffisance du financement de l'organisme et de l'inadéquation des règles de preuve devant le Tribunal. À notre avis, ces critiques ne remettent pas en question le fondement du recours, mais plutôt sa mise en œuvre. La correction de ces problèmes augmenterait évidemment le potentiel du recours pour les personnes handicapées. C'est dans cette optique que la COPHAN propose la mise sur pied par la Commission d'une procédure accélérée de traitement des plaintes de discrimination dans l'emploi, comme elle l'a fait en matière de discrimination dans le logement.

2.1.2 *Ajout d'une obligation d'accommodement dans la Charte*

Malgré le potentiel du mécanisme de la plainte de discrimination prévu dans la Charte, celle-ci comporte une lacune importante, à savoir l'absence d'obligation d'accommodement pour les employeurs. L'accommodement vise à adapter les règles, les pratiques et les exigences d'emploi, de même que le matériel et les lieux de travail aux besoins particuliers des personnes handicapées.

Ces dernières estiment que l'obligation d'accommodement est susceptible de leur apporter beaucoup sur le plan de l'intégration au travail. L'exercice du droit à l'égalité pour les personnes handicapées passe en effet nécessairement par la reconnaissance de leur droit à l'accommodement, car ce droit leur permet de surmonter les obstacles n'ayant aucun rapport avec leur compétence. Sans mesures d'accommodement, ces obstacles – qu'ils soient liés à l'accessibilité, aux horaires de travail, à la communication dans l'entreprise, aux méthodes de travail, aux préjugés, etc. – sont maintenus et ont pour effet d'exclure les personnes handicapées d'emplois et de lieux de travail qui auraient pu être adaptés à leurs besoins.

Le Manitoba, l'Ontario et le Yukon ont intégré il y a quelques années déjà une obligation d'accommodement dans leurs lois respectives sur les droits de la personne. Par ailleurs, le ministre fédéral de la justice déposait au mois d'avril 1997 un projet de loi visant, entre autres, à introduire une telle obligation dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Cette modification est réclamée depuis près de dix ans par la Commission canadienne des droits de la personne et par des groupes représentant les

intérêts des personnes handicapées. Au Québec, la Commission des droits de la personne a émis, en 1991, un avis sur la question de l'obligation d'accommodement, mais elle n'a jamais formellement réclamé son introduction dans la Charte. Aux États-Unis, l'*Americans with Disabilities Act* prévoit aussi une obligation d'accommodement – ou en anglais, *a duty to accommodate*.

L'obligation d'accommodement n'est évidemment pas absolue : l'obligation par un employeur d'adopter une mesure d'accommodement donnée doit être évaluée à la lumière des effets qu'elle entraînerait sur son entreprise. Si l'employeur démontre que l'adoption d'une mesure constituerait une contrainte excessive, elle ne sera pas requise. Une autre mesure, moins contraignante, pourrait alors être envisagée.

La Cour suprême du Canada a énoncé une série de critères permettant d'évaluer si une mesure d'accommodement représente ou non une contrainte excessive pour un employeur. Par souci d'efficacité, il nous apparaît fondamental de ne retenir que deux de ces critères pour évaluer la contrainte excessive, à savoir le coût et le risque.

De même, pour ne pas diluer la portée de l'obligation d'accommodement, il est essentiel de définir restrictivement ces critères. Seuls un coût quantifiable et substantiel, affectant la viabilité de l'entreprise ou, encore, un risque réel et significatif d'atteinte à la sécurité du personnel ou du public devraient constituer une contrainte excessive. Notons que cette interprétation des critères du coût et du risque a été retenue par la Commission ontarienne des droits de la personne, dans ses lignes directrices sur l'obligation d'accommodement. Par ailleurs, conformément à la théorie de la dignité du risque, le risque d'atteinte à la sécurité de la personne elle-même ne devrait pas être considéré dans l'évaluation de la contrainte sévère.

Afin de faciliter la mise en application de l'obligation d'accommodement en milieu de travail, il s'avère fondamental de mettre à la disposition des employeurs des mesures de soutien technique et financier. L'instauration d'un service téléphonique francophone de soutien aux employeurs, tel le service **JANCANA** en vigueur aux États-Unis et au Canada anglais, constitue l'une des actions à entreprendre à ce chapitre.

Nous avons déjà mentionné que les personnes handicapées estiment très grand le potentiel d'obligation d'accommodement sur les plans de leur accès au marché du travail et de leur maintien en emploi. Ce potentiel apparaît clairement, entre autres, à la lumière de l'article 20 de la Charte qui prévoit un moyen de défense permettant de faire rejeter une plainte de discrimination. L'article énonce qu'une " distinction, exclusion ou préférence fondée sur les aptitudes ou qualités requises par un emploi (...) est réputée

non discriminatoire". Ce moyen de défense, communément appelé défense d'exigence professionnelle normale (EPN), permet à l'employeur de démontrer au tribunal que l'exigence d'emploi contestée est justifiée, malgré son caractère discriminatoire, parce qu'elle est nécessaire pour assurer la bonne exécution du travail.

Appliquée isolément, la défense d'EPN peut permettre à un employeur de justifier son refus d'embaucher ou de promouvoir une personne handicapée au motif que sa présence compromet la sécurité du travail, ou encore qu'elle ne peut tout simplement pas accéder au milieu de travail ou utiliser les outils de travail. Cette défense est potentiellement désastreuse pour les personnes handicapées, car elle est susceptible de justifier leur exclusion d'emplois et de milieux de travail qui auraient pu être adaptés à leurs besoins, sans que cela ne représente une contrainte excessive. Le tout, pour des raisons totalement étrangères à des motifs de compétence.

Il en va autrement, par contre, si une obligation d'accommodement est introduite dans la Charte afin que l'examen des possibilités d'adaptation fasse partie intégrante de la défense d'EPN prévue à l'article 20.

Notons en terminant que la Cour suprême, dans l'arrêt *Central Alberta Dairy Pool* (1990) a introduit dans la loi fédérale et dans les différentes lois provinciales sur les droits de la personne, une obligation d'accommodement tacite. Celle-ci ne s'applique toutefois que dans les cas de discrimination indirecte. Ce type de discrimination a cours lorsqu'une pratique ou une règle d'emploi, en apparence neutre, a pour effet d'exclure une personne handicapée d'en emploi, en raison de ses incapacités. Cette reconnaissance tacite et partielle de l'obligation d'accommodement n'est cependant pas suffisante pour assurer aux personnes handicapées le plein exercice de leur droit à l'égalité.

2,2 Impacts de l'adoption du projet de loi sur l'accessibilité des personnes handicapées au mécanisme de la plainte de discrimination

Nous avons examiné le mécanisme de la plainte de discrimination institué par la Charte et exposé le potentiel qu'il représente pour les personnes handicapées. Il importe à présent de s'interroger sur les effets qu'aurait l'adoption du projet de loi sur l'accessibilité des personnes handicapées à ce recours.

D'un point de vue juridique, l'adoption du projet de loi risque fort de limiter davantage, voire d'écartier, la possibilité pour les personnes handicapées de loger des plaintes de discrimination systémique dans l'emploi. Rappelons que ce type de discrimination réside dans les systèmes organisationnels des entreprises, par exemple, les systèmes de sélection, de promotion de gestion ou de l'organisation du travail.

Le quota d'embauche est une mesure de redressement que les tribunaux pourraient qualifier de systémique, car elle est susceptible, dans certains cas, d'amener les employeurs à modifier des systèmes organisationnels discriminatoires. Par conséquent, une plainte de discrimination systémique pourrait être rejetée au motif que les personnes handicapées ont à leur portée une réparation de nature systémique, à savoir le quota d'embauche. Cela s'est d'ailleurs déjà vu sous l'actuelle loi, bien que le plan d'embauche ne revête aucune force obligatoire et ne puisse raisonnablement être qualifié de mesure de redressement systémique.

D'un point de vue psychologique, par ailleurs, il est permis de penser que l'imposition d'un quota d'embauche et la création du Fonds d'emploi des personnes handicapées du Québec (art.63.5), pourraient avoir un effet dissuasif sur les personnes handicapées visées par la nouvelle loi. Nous avons déjà mentionné que les personnes ayant des incapacités graves ont très peu recours au mécanisme de la plainte de discrimination. En bénéficiant d'une mesure de redressement – le quota d'embauche – plus puissante que l'actuel plan d'embauche, ces personnes risqueraient de s'en remettre encore davantage que maintenant à cette mesure.

SECTION 3 LA POLITIQUE ACTIVE DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET LA PARTICIPATION DES PERSONNES HANDICAPÉES

1. Introduction

Le développement de la main-d'œuvre et de l'emploi passe par les cinq (5) objectifs (axes) de la Politique active du marché du travail (PAMT) et l'approche partenariale.

Les cinq (5) axes sont :

- la préparation à l'emploi ;
- l'insertion à l'emploi ;
- le maintien en emploi ;
- la stabilisation de l'emploi ; et,
- la création d'emplois.

Les partenaires du marché du travail sont notamment regroupés dans la Commission des partenaires du marché du travail et dans les comités sectoriels de main-d'œuvre. Ils se doivent de contribuer à l'atteinte des objectifs de la PAMT, en participant à sa mise en œuvre. Ce partenariat s'articule à travers l'intervention sectorielle qui constitue une stratégie majeure d'intervention sur le marché du travail.

2. Les personnes handicapées et l'emploi

L'Enquête sur la santé et les limitations d'activités de Statistique Canada révèle, qu'il y avait, en 1991, 4,2 millions de personnes ayant des incapacités au Canada, soit 16% de la population totale. Au Québec, 780 000 personnes ont déclaré avoir au moins une incapacité, soit 11,5% de la population québécoise.

Cette enquête nous indique également que la population active ayant des incapacités est de 424 000 au Québec, soit 54,4% de la population ayant des incapacités. De ce nombre, 163 000 (38,4%) occupent un travail, 34 000 (8%) se sont déclarées en chômage et 227 000 (53,6%) comme personnes inactives.

Si l'on compare le taux de chômage et celui d'activité entre la population ayant des incapacités et celle n'ayant pas d'incapacités, l'enquête nous révèle une situation d'exclusion des personnes ayant des incapacités du marché du travail. Le taux de chômage chez la population ayant une incapacité est de 17,3%, comparativement à 11,9% parmi celle n'ayant pas d'incapacités. Le taux d'activité chez la population ayant des incapacités est de 48,5%, comparativement à 77,8% parmi celle n'ayant pas d'incapacités.

Selon les statistiques du ministère de la Sécurité du revenu de mars 1992, il y avait 88 800 personnes ayant des incapacités, âgées de 18 ans et plus, qui étaient inscrites au programme de soutien financier, soit 11,4% de la population québécoise ayant des incapacités. De plus, l'Office des personnes handicapées du Québec relate, qu'en 1995, seulement 19 personnes handicapées étaient inscrites en formation professionnelle.

3. Le volet sectoriel et régional de la PAMT

L'intervention sectorielle est le moyen privilégié des partenaires pour mettre en œuvre la politique active du marché du travail. Ce sont les comités sectoriels qui ont le mandat de mettre en œuvre le volet sectoriel de la PAMT ; toutefois, nous sommes conscients que les comités sectoriels n'ont qu'une autorité morale auprès des entreprises de leurs secteurs d'activité économique.

Cela signifie que :

- les comités sectoriels ont le mandat de favoriser l'équilibre entre l'offre et la demande de main-d'œuvre ;
- les comités sectoriels contribuent à l'insertion à l'emploi des personnes : notamment par l'apprentissage, par l'aide à la mobilité sectorielle et par l'intégration ou la réintégration des clientèles cibles au marché du travail ;
- les comités sectoriels contribuent au maintien en emploi de la main-d'œuvre notamment : par le support de la gestion des ressources humaines dans les entreprises, par la mise en œuvre de dispositions de la Loi favorisant le

développement de la formation de la main-d'œuvre et l'élaboration de mesures favorisant l'aménagement du temps de travail ;

- les comités sectoriels interviennent dans la stabilisation de l'emploi par des mesures telles que : le réseautage des entreprises, le support à la recherche de nouveaux marchés ainsi que la diversification des produits ;
- les comités sectoriels contribuent à la création d'emplois notamment ; en assurant une veille de l'information stratégique et en mettant cette information à la disposition des entreprises, en assurant une gestion prévisionnelle des emplois, en identifiant les métiers et professions en pénuries.

La mise en œuvre de la PAMT doit également s'opérer par un arrimage avec les interventions régionales et locales qui s'inscriront dans les plans d'action régionaux et locaux (PLACE). Cela implique que les Conseils régionaux des partenaires du marché du travail considèrent dans leur planification régionale et locale la problématique des personnes handicapées.

4. Les Comités sectoriels et les personnes handicapées

La Politique de l'intervention sectorielle confie aux comités sectoriels le mandat de prendre en compte les problèmes des clientèles cibles ; c'est-à-dire en matière de formation, d'intégration, de maintien en emploi ou de réintégration des personnes handicapées. Ainsi, les comités sectoriels sont invités à proposer aux entreprises de leur secteur des pistes de solutions concrètes et novatrices.

À cet égard, ils établiront des jonctions nécessaires avec le Comité d'adaptation de la main-d'œuvre pour personnes handicapées (CAMO pour personnes handicapées). Citons en exemple d'un tel partenariat la formation du personnel handicapé dans le cadre de la Loi 90, le Régime d'apprentissage et les jeunes handicapés, le développement des ressources humaines.

5. La Commission des partenaires du marché du travail et les personnes handicapées

Afin d'assurer que les comités sectoriels réalisent leur mandat à l'égard des personnes handicapées, que les PLACE aient un volet personnes handicapées et qu'Emploi-Québec tienne compte des besoins des personnes handicapées, il est proposé :

que la Commission des partenaires du marché du travail adopte un règlement en matière de développement de la main-d'œuvre et de l'emploi pour les personnes handicapées. Un tel règlement s'inscrit notamment dans l'application des articles 3, 4, 5, 17, 18, 20 et 32 de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et instituant la Commission des partenaires du marché du travail* (Projet de loi 150).

Ce règlement à l'intention des Conseils régionaux des partenaires du marché du travail, d'Emploi-Québec, des comités sectoriels et des entreprises viendra préciser les orientations des partenaires en regard de l'application de la Politique active du marché du travail ainsi que du volet sectoriel aux personnes handicapées. Le règlement devrait comprendre les éléments suivants :

5.1 Le diagnostic sectoriel qui est sous la responsabilité des comités sectoriels.

Ce diagnostic devrait notamment identifier :

- le taux de représentation de la main-d'œuvre handicapée dans le secteur ;
- les emplois disponibles pouvant être occupés par les personnes handicapées suite à l'application de l'organisation du travail ;
- les entreprises qui ont déjà embauché des personnes handicapées et les adaptations effectuées ;
- les besoins de formation et les adaptations requises.

5.2 Le plan d'action du comité sectoriel à l'égard des personnes handicapées, comprenant notamment les éléments suivants :

- des objectifs quantitatifs en matière de formation et d'emploi pour le secteur ;
- des objectifs qualitatifs en matière d'élimination des obstacles à la formation et à l'emploi ;
- les moyens à prendre pour réaliser ces objectifs ;
- un mécanisme de suivi de l'application du plan d'action ;
- un mécanisme d'évaluation des résultats.

Le plan d'action se fonde sur des obligations de moyens et de résultats. Il doit tenir compte des diagnostics régionaux sur le développement de la main-d'œuvre et de l'emploi des personnes handicapées, qui seront réalisés dans le cadre du Fonds d'intégration au travail des personnes handicapées. Un rapport annuel sur l'atteinte des objectifs sera déposé à la commission des partenaires du marché du travail.

5.3 L'élaboration et l'implantation par les entreprises d'un programme de développement des ressources humaines et de l'emploi destiné aux personnes handicapées.

Ce programme devrait comprendre notamment les éléments suivants :

- une analyse de la situation et une stratégie d'intervention ;
- des objectifs quantitatifs en matière de formation et d'embauche ;
- des objectifs qualitatifs pour éliminer notamment les obstacles engendrés par certaines pratiques de gestion, par l'organisation du travail et par le milieu de travail ;
- les moyens pour atteindre les objectifs ;
- un échéancier de réalisation du programme ;
- un mécanisme d'évaluation des résultats ;
- un cadre supérieur responsable du programme.

Les programmes devront être déposés à la commission des partenaires par les comités sectoriels, en collaboration avec le CAMO pour personnes handicapées.

5.4 Un mécanisme de suivi des PLACE, des plans d'action des comités sectoriels et des programmes des entreprises

Dans le but d'atteindre les objectifs fixés, il est nécessaire d'assurer le suivi de la mise en œuvre des PLACE, des plans d'action des comités sectoriels ainsi que des programmes de développement des ressources humaines et d'emploi des entreprises. La Commission des partenaires pourrait mandater le CAMO pour personnes handicapées pour assurer un tel suivi.

5.5 Un mécanisme d'évaluation des résultats du plan d'action annuel de la Commission des partenaires, des PLACE, des plans d'action des comités sectoriels et du programme de développement des ressources humaines et de l'emploi de l'entreprise

Un rapport annuel d'évaluation des résultats atteints serait déposé à la Commission des partenaires par le CAMO pour personnes handicapées.

Après cinq (5) ans de l'entrée en vigueur du Règlement, la Commission des partenaires du marché du travail, en collaboration avec le CAMO pour personnes handicapées et les autres comités sectoriels, effectuera une évaluation globale de la situation de l'emploi et de la formation des personnes handicapées. Dans les régions et les secteurs économiques où il n'y a pas eu de progrès significatifs dans la représentation de la main-d'œuvre et de la formation des personnes handicapées, la Commission des partenaires, dans le cadre de son plan d'action annuel proposé au ministre de l'Emploi et de la

Solidarité, verra à imposer des objectifs quantitatifs et qualitatifs sectoriels et régionaux.

Il y aura progrès significatifs, lorsque le taux d'activité des personnes handicapées sera comparable à celui des personnes non-handicapées. Par objectifs quantitatifs, nous nous référons à l'atteinte du taux d'activité des personnes non-handicapées. Par objectifs qualitatifs, nous entendons l'élimination des obstacles au développement de la main-d'œuvre et de l'emploi.

5.6 Le cycle annuel de production des rapports

Il serait nécessaire que le cycle de production des rapports à la Commission des partenaires du marché du travail soit conforme aux modalités prévues dans l'Entente de gestion d'Emploi-Québec entre le ministère de l'Emploi et de la Solidarité et la Commission des partenaires du marché du travail.

5.7 Responsabilités du ministre de l'Emploi et de la Solidarité

Le ministre de l'Emploi et de la Solidarité coordonne les actions de l'État dans les domaines de développement de la main-d'œuvre et de l'emploi pour les personnes handicapées.

En concertation avec les autres ministres concernés, les interventions du ministre en matière de main-d'œuvre et d'emploi pour les personnes handicapées concernent, notamment :

- l'information adaptée sur le marché du travail ;
- l'accès aux services publics d'emploi ;
- les volets relevant d'une politique active du marché du travail appliquée aux personnes handicapées notamment dans le plan d'action annuel de la Commission des partenaires du marché du travail ainsi que dans les plans d'action régionaux en matière de main-d'œuvre et d'emploi élaborés par les conseils régionaux des partenaires du marché du travail ;
- ces interventions se font notamment par la prestation des services publics d'emploi adaptés aux besoins des personnes handicapées.

Le ministre élabore et propose au gouvernement des politiques et mesures relatives aux domaines de sa compétence, en vue notamment :

- de susciter l'emploi de la main-d'œuvre handicapée ;
- de promouvoir le développement de la main-d'œuvre handicapée ;

- de voir à l'application du Règlement de la Commission des partenaires du marché du travail sur le développement de la main-d'œuvre et de l'emploi des personnes handicapées.

Les stratégies et les objectifs en matière de main-d'œuvre et d'emploi relatifs aux personnes handicapées sont définis en collaboration avec la Commission des partenaires du marché du travail, le mouvement associatif des personnes handicapées ainsi que tout autre partenaire concerné.

Après cinq (5) ans de l'entrée en vigueur du Règlement de la Commission des partenaires du marché du travail sur le développement de la main-d'œuvre et de l'emploi des personnes handicapées, la Commission des partenaires du marché du travail, en collaboration avec les autres partenaires concernés, effectuera une évaluation globale de la situation de l'emploi et de la formation des personnes handicapées.

Dans les régions et les secteurs économiques où il n'y a pas eu de progrès significatif dans la représentation de la main-d'œuvre et de la formation des personnes handicapées, la Commission des partenaires, dans le cadre de son plan d'action annuel proposé au ministre de l'Emploi et de la Solidarité, verra à imposer des objectifs quantitatifs d'emploi et de formation, des objectifs qualitatifs ainsi que des mesures appropriées pour corriger une telle situation de non-emploi et de manque de formation.

Le ministre voit à la mise en œuvre de ces objectifs et mesures et surveille l'application du Règlement.

5.8 Préciser clairement les responsabilités des partenaires et le modalités de mise en œuvre de ce Règlement

Commission des partenaires du marché du travail ;

Conseils régionaux des partenaires du marché du travail ;

Emploi-Québec ;

CAMO pour personnes handicapées ;

Comités sectoriels ;

Entreprises.

5.9 *La création d'un fonds destiné à la formation des personnes handicapées avec des enveloppes régionales protégées, géré par le CAMO pour personnes handicapées*

Les barrières qui empêchent les personnes handicapées d'avoir accès à la formation sont nombreuses. Citons par exemple :

- nombre insuffisant de personnes pour justifier un cours ;
- conditions d'apprentissage et outils didactiques inappropriés (absence de documents en braille, impossibilité de payer les interprètes, etc.) ;
- besoins d'accompagnement ;
- problèmes d'accessibilité pour les personnes ayant des limitations fonctionnelles (notamment les obstacles liés à la communication, les obstacles liés à la mobilité, les obstacles liés au statut de la personne) ;
- programmes inaccessibles aux personnes qui ne sont pas en situation de chômage ;
- problèmes liés à l'accès au transport pour se rendre au cours.

Le fonds permettra de donner aux personnes handicapées accès à l'information sur la base de critères d'accessibilité qui correspondent à leur situation. Le fonds pourrait être financé notamment par le budget de l'intervention sectorielle ou les sommes provenant de l'entente fédérale-provinciale ou du fonds de la formation constitué par la Loi 90.

5.10 *L'obligation d'accommodement (soutien technique et professionnel)*

Les solutions à cette problématique impliquent notamment l'existence de services adaptés de développement de la main-d'œuvre et de l'emploi aux besoins spécifiques des personnes handicapées. L'autre partie de la solution comprend un soutien technique et financier aux entreprises en matière d'adaptation de la gestion des ressources humaines, de l'organisation du travail et du milieu de travail. Sans une telle disponibilité de services de main-d'œuvre et d'emploi ainsi que de formation capables de répondre à leurs besoins spécifiques, les personnes handicapées ne peuvent pas avoir accès au marché régulier du travail.

Il est donc important que les partenaires incluent dans le règlement un article reconnaissant la nécessité de l'adaptation (soutien technique et professionnel) notamment en matière de formation, de recherche d'emploi, de gestion des ressources humaines, d'organisation du travail et des lieux de travail.

CONCLUSION

Dans notre société, le travail rémunéré est l'une des activités les plus valorisées. Ne pas avoir de travail rémunéré mène à l'exclusion sociale. Les personnes handicapées vivent une exclusion très grande du marché du travail rémunéré, même si depuis les vingt (20) dernières années, un grand nombre de programmes et de services ont été mis sur pied pour leur venir en aide.

La proposition d'action présentée dans ce document vise l'accès au marché du travail des personnes handicapées par l'entremise d'une formation adéquate et l'occupation d'emplois rémunérés. Nous proposons notamment une perspective de la formation, de la gestion des ressources humaines et de l'organisation du travail fondée sur la reconnaissance et le respect de la différence.

De plus, notre proposition se fonde sur une approche systémique du développement de la main-d'œuvre et de l'emploi. Sa mise en œuvre implique une action sur les obstacles d'accessibilité aux services collectifs (transport public) et aux lieux publics. Elle privilégie également une stratégie d'intervention sectorielle.

L'embauche de personnes handicapées doit être planifiée ; elle ne peut se faire sans analyser le système d'emploi ainsi que le milieu de travail. Il est important d'identifier les obstacles à l'embauche, au maintien en emploi ainsi qu'à la mobilité professionnelle au sein de l'entreprise.

Une fois le diagnostic des règles et pratiques réalisé, il faut que l'organisation se dote d'un plan d'action. Ces règles et pratiques peuvent être conformes ou non aux politiques de l'entreprise ainsi qu'aux conventions collectives et peuvent varier d'un secteur à l'autre.

La mise en œuvre de notre proposition s'inscrit dans un réel partenariat entre le mouvement associatif des personnes handicapées, le milieu patronal, le milieu syndical ainsi que les ressources spécialisées en matière de main-d'œuvre et les organismes gouvernementaux. Ce sont les partenaires qui assumeront le leadership et le contrôle.

- Considérant que les mesures actuellement en vigueur en matière de développement de la main-d'œuvre et d'emploi des personnes handicapées n'ont pas donné les résultats escomptés ;
- Considérant qu'il est indispensable que tous les partenaires concernés soient impliqués dans la recherche et la mise en place des solutions aux problèmes reliés à l'emploi des personnes handicapées ;
- Considérant la nécessité que le leadership en matière d'intégration des personnes handicapées appartient à l'ensemble des intervenants québécois ;

- Considérant que le Gouvernement du Québec doit assumer un leadership afin de favoriser une plus grande équité sociale ;
- Considérant que, pour être efficace, toute mesure devra favoriser le développement de la main-d'œuvre et de l'emploi des personnes handicapées reposant sur l'atteinte de résultats en termes qualitatifs et quantitatifs ;
- Considérant que le développement de la main-d'œuvre et de l'emploi des personnes handicapées passe par des correctifs importants en termes systématiques et juridiques.

RECOMMANDATIONS

La COPHAN vous soumet donc les recommandations suivantes pour actualiser le développement de la main-d'œuvre et de l'emploi pour les personnes handicapées :

1. Obligation d'accommodement

- 1.1 *Introduction d'une obligation d'accommodement dans la Charte des droits et libertés de la personne*
- 1.2 *Définition de la contrainte excessive par les critères du coût et du risque seulement*
- 1.3 *Reconnaissance de principe de la dignité du risque*

2. Sous-utilisation de la plainte de discrimination

- 2.1 *Mise sur pied d'un groupe de travail multidisciplinaire chargé d'identifier les causes de l'actuelle sous-utilisation de la plainte de discrimination par les personnes ayant des incapacités graves. Ce groupe verrait également à examiner les pistes de solution à ce problème et à mettre sur pied un mécanisme de redressement*
- 2.2 *Création d'une procédure de traitement accéléré des plaintes de discrimination dans l'emploi*

3. Abrogation de l'article 63

Abroger l'article 63 de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées.

4. Règlement sur le développement de la main-d'œuvre et de l'emploi

Adopter le Règlement en matière de développement de la main-d'œuvre et de l'emploi pour les personnes handicapées.

5. Adopter la définition de personne handicapée

« Toute personne limitée, de façon significative et persistante, dans l'accomplissement d'activités liées à des rôles sociaux ou qui utilise régulièrement une orthèse, une prothèse ou tout autre moyen pour pallier ses limitations fonctionnelles ».

6. Responsabilités du Gouvernement du Québec

Que le Gouvernement du Québec doit dans un délai maximum d'un (1) an, adopter les règlements et toutes autres dispositions relatives à la mise en place des mesures visée ;

Que, dans l'année suivant l'adoption de la présente loi, le Gouvernement du Québec, sur avis d'un comité de partenaires composé du milieu associatif des personnes handicapées et des milieux syndicaux, patronaux des dispensateurs de services et gouvernementaux, adopte une réglementation pour obliger tout employeur québécois de quinze (15) employés et plus à embaucher des personnes handicapées de manière à ce que, d'ici cinq (5) ans, le taux d'activité professionnelle des personnes handicapées soit égale à celui des personnes non-handicapées.

Que le Gouvernement, en collaboration avec le comité des partenaires doit procéder annuellement à l'évaluation des mesures prises et au besoin décréter toutes mesures pertinentes afin de redresser la situation auprès des entreprises.

Que la réglementation s'applique au Gouvernement du Québec, aux organismes publics, para-publics, privés ainsi qu'aux corporations municipales.

Que la réglementation précise que le Gouvernement du Québec ne peut subventionner, soutenir, attribuer des contrats ou acheter des biens et services aux employeurs qui ne se conformeraient pas aux dispositions.

Que la réglementation prévoit des pénalités fiscales pour tout employeur québécois ne se conformant pas dispositions prévues.

Fonds consacré exclusivement à la formation et à l'emploi des personnes handicapées.

Que les sommes générées par les mesures fiscales soient versées dans un fonds gouvernemental géré par le comité des partenaires.

Qu'en plus des sommes générées par les mesures fiscales, le Gouvernement du Québec investisse de ses propres fonds dans le développement de la main-d'œuvre des personnes handicapées.