



Mémoire
présenté par
l'Alliance de la Fonction publique du Canada
au
Comité permanent des ressources humaines, du
développement des compétences, du
développement social et de la condition des
personnes handicapées
sur le projet de loi C-81
(*Loi canadienne sur l'accessibilité*)

18 octobre 2018

L'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC) appuie la *Loi canadienne sur l'accessibilité*, qui vise « à faire du Canada un pays sans obstacles », et croit fermement que les personnes ayant un handicap devraient pouvoir participer pleinement et équitablement à tous les aspects de la société canadienne.

L'AFPC représente 180 000 travailleuses et travailleurs partout au Canada, y compris des milliers de fonctionnaires fédéraux dans les ministères et organismes gouvernementaux, les sociétés d'État, les musées, le secteur des transports dans les aéroports et les administrations portuaires, et d'autres.

En tant qu'agent négociateur, notre mémoire mettra l'accent sur l'accessibilité à l'emploi et les répercussions sur les fonctionnaires fédéraux qui ont un handicap.

Accessibilité à l'emploi

La *Loi sur l'équité en matière d'emploi* (LEE), vieille de 20 ans, vise quatre groupes désignés, dont les personnes ayant un handicap, et aborde les obstacles à l'emploi dans le secteur fédéral.

Le projet de loi C-81 et la LEE exigent tous deux que les employeurs fédéraux créent des plans pour éliminer les obstacles à l'emploi des personnes ayant un handicap. La partie 4 du projet de loi exige que chaque organisation prépare un plan d'accessibilité concernant « ses politiques, ses programmes, ses pratiques et ses services en ce qui a trait à la reconnaissance et à l'élimination d'obstacles ainsi qu'à la prévention de nouveaux obstacles » à l'emploi et dans d'autres domaines. En vertu de la LEE, l'employeur est tenu d'assurer l'équité en matière d'emploi, notamment par la « détermination et [la] suppression des obstacles à la carrière des membres des groupes désignés [y compris les personnes ayant un handicap] découlant de ses systèmes, règles et usages en matière d'emploi » (art. 5). Pour ce faire, il est tenu d'élaborer un plan d'équité en matière d'emploi qui comprend les mesures à prendre pour éliminer ces obstacles (art. 10).

Bien que la LEE soit imparfaite, elle fournit un cadre établi que les employeurs et les syndicats utilisent depuis de nombreuses années dans le cadre de leur travail.

Nous croyons qu'il serait préférable d'améliorer la LEE et de se référer à ses dispositions en matière d'emploi plutôt que de créer de nouvelles dispositions législatives dans le projet de loi C-81 qui créerait un dédoublement. Le moment est bien choisi pour le faire, puisque la clause d'examen quinquennal de la LEE n'a pas été mise en application depuis 2002.

Bien qu'il y ait certains chevauchements, le projet de loi C-81 ne mentionne la LEE qu'à deux reprises et ne précise pas la façon dont ces deux lois interagissent. Ce chevauchement et ce manque de clarté créeront de la confusion chez les employeurs, les personnes salariées ayant un handicap et les syndicats. Les employeurs, pour se conformer aux deux lois, devront créer deux plans qui auront en partie le même effet. Et si les deux plans entrent en conflit? Est-ce qu'un plan l'emportera sur l'autre? Les

mêmes personnes dans chaque organisation devraient-elles être responsables des deux plans?

En vertu de la LEE, les employeurs sont tenus de consulter les agents négociateurs et de collaborer avec eux dans « l'élaboration, la mise en œuvre et la révision de [leur] plan d'équité en matière d'emploi » (art. 15). Le projet de loi C-81 exige seulement que les employeurs consultent les personnes ayant un handicap lorsqu'ils préparent leur plan d'accessibilité. Toutefois, dans la plupart des cas, ces employés seraient représentés par des agents négociateurs. Ces derniers participeraient à la préparation et à la mise en œuvre des plans d'équité en matière d'emploi, mais non des plans d'accessibilité du milieu de travail.

Les dispositions du projet de loi concernant les plans d'accessibilité sont vagues et n'exigent pas que les plans soient de bons plans, pas plus qu'elles ne précisent ce qu'ils devraient comprendre. Inversement, la LEE stipule très précisément ce qui doit être inclus dans un plan d'équité en matière d'emploi (art. 10). Nous craignons que l'équité en emploi ne soit érodée par cette nouvelle loi.

Le rôle du gouvernement fédéral à titre d'employeur

Le rapport de la consultation menée par le gouvernement, intitulé [Élaborer une loi fédérale sur l'accessibilité : ce que nous avons appris](#), reconnaît le rôle important du gouvernement fédéral en tant qu'employeur. L'un des principaux messages exprimés durant cette consultation est que « [l]e gouvernement du Canada doit faire preuve de **leadership en matière d'accessibilité** » dans plusieurs domaines, y compris « en embauchant des employés handicapés et en les soutenant ».

Le projet de loi C-81 ne traite pas du tout de ces questions, ne mentionne pas le rôle du Conseil du Trésor en tant qu'employeur de la fonction publique fédérale et ne fait pas non plus mention de la Commission de la fonction publique, qui supervise la dotation dans la fonction publique fédérale.

En revanche, la LEE mentionne expressément les responsabilités du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique au paragraphe 4(4), ainsi que dans plusieurs autres articles de la *Loi*.

Un autre aspect important de l'accessibilité à l'emploi est l'obligation d'adaptation en milieu de travail. Même avec la protection de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, les fonctionnaires continuent de se voir refuser régulièrement des mesures d'adaptation. Une politique actuelle concernant les employés en congé de maladie de longue durée – la Directive sur les congés et les modalités de travail spéciales du Conseil du Trésor – continue de désavantager bon nombre de personnes ayant un handicap, en les forçant à prendre leur retraite de la fonction publique après deux ans.

Les griefs liés aux mesures d'adaptation et les plaintes relatives aux droits de la personne prennent souvent des années avant d'être réglés, ce qui aggrave les problèmes auxquels sont confrontées les personnes qui ont besoin de mesures d'adaptation rapidement et exacerbe leur état.

Dans le [rapport final](#) du Groupe de travail conjoint syndical-patronal sur la diversité et l'inclusion, on apprend que deux des principaux obstacles à la diversité et à l'inclusion dans le milieu de travail sont, selon les personnes salariées, « les politiques et les pratiques en matière de dotation et de recrutement » et « le niveau d'adaptation et d'accessibilité du milieu de travail ». Les résultats du Sondage auprès des fonctionnaires fédéraux montrent également que le taux de discrimination envers les personnes ayant un handicap est très élevé.

Le Groupe de travail recommande d'adopter une démarche centralisée et systématique pour la gestion de l'accessibilité et des mesures d'adaptation, et de centraliser le financement des mesures d'adaptation. À l'heure actuelle, les responsabilités sont transférées des organismes centraux aux ministères, ce qui entraîne des disparités au chapitre des pratiques, de l'application et de la compréhension de l'obligation d'adaptation qui incombe à l'employeur.

Plaintes

Le projet de loi permet à un individu de déposer une plainte par suite d'une contravention à une disposition des règlements (par. 94(1)), mais non pas concernant une violation de la loi. Cela limite injustement le contenu des plaintes. Il devrait être possible de déposer une plainte pour violation de la loi elle-même. Par exemple, si une organisation n'a pas de plan d'accessibilité, elle contrevient à la loi et il devrait être possible de déposer une plainte à ce sujet, puisque l'absence d'un tel plan permettrait aux obstacles de persister.

Les dispositions relatives aux plaintes sont en outre appliquées de façon inégale au personnel syndiqué du secteur fédéral. Le projet de loi permet aux travailleurs visés par la *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral*, la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, la *Loi sur les relations de travail au Parlement* et la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada* de faire valoir leurs plaintes par l'entremise d'un grief. Ce n'est toutefois pas le cas pour le personnel de l'ensemble du secteur public élargi ou du secteur privé, qui est visé par le *Code canadien du travail*.

La loi ne devrait pas imposer un fardeau aux plaignants en créant des processus parallèles aux mécanismes de règlement des griefs prévus dans leur convention collective. Les syndiqués qui ont un recours en vertu de leur convention collective devraient pouvoir faire entendre leurs plaintes par l'entremise d'un grief, et les arbitres devraient avoir le pouvoir d'interpréter et d'appliquer la *Loi canadienne sur l'accessibilité*.

Le règlement des griefs prévoit le droit d'interjeter appel et de réviser les décisions. Il s'agit d'un processus rigoureux qui a déjà l'appui du personnel syndiqué. Plus important encore, il permet à un travailleur de déposer un grief qui porte sur de nombreuses questions liées au travail, y compris l'accessibilité, sans qu'il soit nécessaire de déposer plusieurs plaintes parallèles.

Des ressources suffisantes

Pour s'assurer que ce projet de loi est mis en œuvre adéquatement, le gouvernement doit allouer un budget adéquat aux organismes qu'il crée ainsi qu'à la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP). Au cours des dernières années, l'AFPC a constaté que la CCDP n'a pas reçu les fonds nécessaires pour remplir son mandat. Par exemple, il n'y a pas suffisamment de personnel pour effectuer des vérifications approfondies en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

RECOMMANDATIONS

- Modifier l'alinéa 5a) du projet de loi C-81 en précisant que l'accessibilité à l'emploi doit être traitée en vertu des dispositions de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et que toutes les entités réglementées sont responsables d'assurer l'équité en matière d'emploi pour les personnes ayant un handicap. Toutes les autres références à l'emploi dans le projet de loi devraient en outre être modifiées pour refléter ce changement.
- Entreprendre immédiatement un examen parlementaire de la LEE, qui s'impose depuis longtemps, afin de s'assurer qu'elle s'attaque adéquatement aux obstacles auxquels se heurtent tous les groupes visés par l'équité, y compris les personnes ayant un handicap.

Si le Parlement rejette notre proposition de renvoyer les questions d'accessibilité à l'emploi aux dispositions de la LEE, nous proposons un certain nombre de modifications visant à garantir que ce point soit traité de manière adéquate dans ce projet de loi.

- Modifier les dispositions du projet de loi C-81 relatives aux plans d'accessibilité afin de préciser ce qui devrait être inclus dans ces plans, de fixer des échéances claires pour leur mise en œuvre et de définir des mesures claires pour leur évaluation et leur examen.
- Modifier toutes les dispositions relatives à la consultation des personnes ayant un handicap pour y inclure les agents négociateurs, lorsqu'un ou plusieurs agents négociateurs représentent les employés d'un lieu de travail visé par un plan d'accessibilité, et modifier ces dispositions pour indiquer que la consultation concernant les aspects du plan d'accessibilité relatifs à l'emploi doit être conforme à l'article 15 de la LEE.
- Renforcer les dispositions sur les plans d'accessibilité afin d'y inclure des mesures précises qui doivent être prises pour éliminer les obstacles, des échéances précises pour la mise en œuvre des plans, ainsi que des

vérifications et inspections régulières par le commissaire à l'accessibilité pour s'assurer que les plans sont conformes à la loi.

- Inclure une disposition semblable à l'article 3 de la *Loi sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario*, qui stipule : « La présente loi ou les règlements n'ont pas pour effet de diminuer les obligations juridiques du gouvernement [...] ou d'une personne ou organisation à l'égard des personnes handicapées qui sont imposées aux termes de toute autre loi ou par ailleurs par la loi. »
- Ajouter une disposition au projet de loi C-81 pour tenir compte des responsabilités et du rôle du Conseil du Trésor, y compris la responsabilité d'assurer une fonction publique accessible et inclusive, et de fournir un rapport d'étape annuel public au commissaire à l'accessibilité.
- Ajouter une disposition au projet de loi pour traiter des responsabilités et du rôle de la Commission de la fonction publique (CFP) afin de s'assurer que la dotation dans la fonction publique est accessible et exempte d'obstacles, et pour faire rapport annuellement et publiquement au commissaire à l'accessibilité sur les progrès réalisés dans la détermination et l'élimination des obstacles à la dotation des personnes ayant un handicap (employés actuels et éventuels).
- Ajouter une disposition exigeant que les ministères et organismes de la fonction publique centrale rendent compte directement au Conseil du Trésor chaque année de leurs progrès en vue de rendre l'emploi au sein de leur organisation plus accessible et sans obstacle pour les personnes qui ont un handicap.
- Modifier la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* afin de centraliser la responsabilité des questions touchant les personnes ayant un handicap et les questions d'accessibilité dans la fonction publique, de sorte que le Conseil du Trésor et la fonction publique soient responsables de ces questions et ne puissent en déléguer la responsabilité.
- Inclure dans le projet de loi des dispositions sur l'obligation de prendre des mesures d'adaptation qui obligent le Conseil du Trésor à créer un fonds central d'adaptation pour la fonction publique.
- Inclure une exigence selon laquelle toutes les politiques du gouvernement fédéral doivent être revues afin de cerner et d'éliminer tout obstacle pour les personnes ayant un handicap.
- Modifier le paragraphe 94(1) du projet de loi afin qu'une plainte puisse être déposée « par suite d'une contravention à une disposition *de cette loi* ou des règlements pris en vertu du paragraphe 117(1) ».
- Ajouter une exception supplémentaire, semblable à celles des paragraphes 94(2), (3) et (4), qui s'applique à tout le personnel syndiqué visé par le *Code canadien du travail*, pour qu'il puisse avoir recours au règlement des griefs et à l'arbitrage.
- Affecter des fonds suffisants au commissaire à l'accessibilité, à l'Organisation canadienne d'élaboration de normes d'accessibilité et à la Commission

canadienne des droits de la personne pour que ces organismes puissent remplir leur mandat.

L'AFPC appuie également les recommandations d'un certain nombre d'organisations de personnes ayant un handicapⁱ, notamment :

- Ajouter une date limite pour assurer l'accessibilité, semblable à ce que prévoit la *Loi sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario*; le projet de loi C-81 n'en a pas.
- Inclure un examen de toutes les politiques et lois fédérales pour s'assurer que les obstacles sont éliminés.
- Exiger que les organisations qui obtiennent des contrats du gouvernement soient accessibles et qu'aucun fonds public (p. ex., argent dépensé pour l'approvisionnement et les infrastructures, subventions, prêts ou paiements de transfert) ne puisse être utilisé pour créer ou perpétuer des obstacles pour les personnes ayant un handicap.
- Reconnaître l'intersectionnalité des différentes identités. Par exemple, les femmes, les personnes racialisées et les Autochtones ayant un handicap ont tous des besoins différents et des réalités différentes.
- Exiger une formation sur l'accessibilité pour tous les fonctionnaires.

ⁱ Comme le [mémoire](#) de l'AODA Alliance daté du 27 septembre 2018.