



Public Service Alliance of Canada  
Alliance de la Fonction publique du Canada

---

Mémoire  
présenté par  
l'Alliance de la Fonction publique du Canada  
au  
Comité sénatorial permanent des affaires sociales,  
des sciences et de la technologie  
sur le projet de loi C-81  
*(Loi canadienne sur l'accessibilité)*

Le 1 avril 2019

L'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC) appuie la *Loi canadienne sur l'accessibilité* (projet de loi C-81), qui vise « à faire du Canada un pays sans obstacle ». Les personnes ayant un handicap doivent 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.

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.

### **Chevauchements entre le C-81 et la LEE**

Le C-81 a pour objet de favoriser l'accessibilité à l'emploi et d'éliminer les obstacles dans divers domaines (art. 5). 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, elle aussi, l'élimination des obstacles à l'emploi.

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 sur l'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).

Ces chevauchements sont inquiétants, car on ne sait pas ce qu'ils signifient concrètement pour les fonctionnaires ayant un handicap, les employeurs et les syndicats.

D'ailleurs, le C-81 ne mentionne la LEE qu'à deux reprises et ne précise pas de quelle façon ces deux lois interagissent. Les chevauchements et le manque de clarté créeront de la confusion chez les employeurs, les personnes salariées ayant un handicap et les syndicats. Afin de se conformer aux deux lois, les employeurs devront créer deux plans pour éliminer les mêmes obstacles. Toutefois, aucune solution n'a été mise en place pour régler les conflits qui pourraient survenir entre les deux plans. De plus, rien n'indique quel régime l'emporterait sur l'autre et si les deux régimes seraient administrés par des personnes différentes ou la même personne.

À notre avis, il serait préférable d'améliorer la LEE et de se référer à ses dispositions en matière d'emploi plutôt que d'en inclure au C-81, ce qui créerait un doublement. 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 que la LEE soit imparfaite et désuète, elle fournit un cadre que les employeurs et les syndicats utilisent depuis de nombreuses années. Plutôt que de réinventer la roue, il serait plus efficace pour toutes les parties de continuer le travail entrepris dans le dossier de l'équité en emploi et de procéder à l'examen – attendu depuis longtemps – de la LEE.

### **Consultations auprès des syndicats**

L'AFPC s'inquiète aussi du fait que le projet de loi C-81 ne mentionne aucunement le rôle des syndicats. Pourtant, les syndicats sont des acteurs importants dans les milieux de travail et sont légalement tenus de représenter leurs membres en matière d'emploi, ce qui englobe, notamment, promouvoir l'accessibilité et l'élimination des obstacles en milieu de travail pour leurs membres ayant un handicap.

D'ailleurs, plusieurs syndicats, dont l'AFPC, participent activement à la mise en œuvre des plans d'équité en emploi dans le secteur public fédéral. En effet, la LEE stipule que 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, par contre, exige seulement que les employeurs consultent les personnes ayant un handicap lorsqu'ils préparent leur plan sur l'accessibilité.

Or, au fédéral, la majorité des employés sont représentés par des syndicats. Les employeurs sont donc tenus d'impliquer les syndicats dans les discussions sur les conditions de travail telles que l'accessibilité pour les fonctionnaires ayant un handicap.

Les agents négociateurs devraient participer à la préparation et à la mise en œuvre des plans sur l'accessibilité du milieu de travail (au moins des dispositions relatives à l'emploi), comme ils le font déjà pour les plans d'équité en emploi.

### **Plans sur l'accessibilité**

Les dispositions du C-81 concernant les plans sur l'accessibilité sont vagues et ne précisent pas ce qu'ils devraient comprendre. Elles n'exigent pas non plus que ce soit de bons plans. La LEE, en revanche, stipule très précisément ce qui doit être inclus dans un plan d'équité en emploi (art. 10), y compris les mesures à prendre pour supprimer les obstacles et le calendrier de mise en œuvre.

C'est justement parce que la LEE est si précise qu'elle devrait régir l'accessibilité à l'emploi.

## Le rôle du gouvernement fédéral en tant qu'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 ».

Or, 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) et 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. En ce moment, les responsabilités sont dévolues aux ministères, ce qui crée une mosaïque d'approches, d'applications et d'interprétations par rapport à l'obligation d'adaptation de l'employeur.

En 2010, le Canada ratifiait la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH). L'adhésion du gouvernement fédéral au Protocole

facultatif afférent et la désignation de la Commission canadienne des droits de la personne comme organisme national de surveillance de la mise en œuvre de la CDPH confèrent au Canada l'obligation de veiller à ce que les personnes ayant un handicap puissent jouir pleinement de leurs droits fondamentaux, ce qu'il s'est engagé à faire.

## **Plaintes**

Le C-81 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 infraction à la loi elle-même. Par exemple, si une organisation n'a pas de plan sur l'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.

De plus, les dispositions relatives aux plaintes sont appliquées de façon inégale au personnel syndiqué du secteur fédéral. Le C-81 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 les conventions collectives. Les syndiqués qui ont accès à un tel recours 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.

## RECOMMANDATIONS

L'AFPC appuie les objectifs du projet de loi C-81 et ne veut pas en freiner l'adoption.

Aussi, compte tenu du calendrier parlementaire, nous avons décidé de soumettre au Sénat les recommandations que nous avons présentées à la Chambre des communes et le prions d'en tenir compte lorsque viendra le temps de modifier la *Loi canadienne sur l'accessibilité* ou une loi semblable.

1. Modifier l'alinéa 5a) de la Loi 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 emploi pour les personnes ayant un handicap. Toutes les autres références à l'emploi dans le projet de loi seront modifiées en conséquence.

Si la proposition susmentionnée est rejetée, on pourrait aussi apporter les amendements suivants afin de garantir que les questions d'accessibilité à l'emploi sont traitées de manière adéquate dans la *Loi canadienne sur l'accessibilité*.

- Modifier les dispositions de la Loi relatives aux plans sur l'accessibilité en y ajoutant les éléments suivants : les mesures qu'il faut prendre pour éliminer les obstacles; les calendriers de mise en œuvre avec des échéances précises; et un processus d'évaluation et d'examen. On précisera aussi que le commissariat à l'accessibilité devra effectuer des audits et/ou des inspections régulièrement pour s'assurer que les plans sont conformes à la Loi.
  - Modifier toutes les dispositions relatives à la consultation des personnes ayant un handicap en y incluant les agents négociateurs, lorsqu'un ou plusieurs agents négociateurs représentent les employés d'un lieu de travail visé par un plan sur l'accessibilité. Modifier ces dispositions en indiquant que la consultation concernant les aspects du plan sur l'accessibilité relatifs à l'emploi doit être conforme à l'article 15 de la LEE.
2. Ajouter une disposition à la Loi rappelant que le Conseil du Trésor a, entre autres responsabilités, de veiller à ce que la fonction publique soit accessible et inclusive et de fournir des rapports d'étape annuels publics au commissaire à l'accessibilité.
  3. Ajouter une disposition à la Loi sur le rôle de la Commission de la fonction publique (CFP) et précisant certaines de ses responsabilités : veiller à ce que la dotation dans la fonction publique soit accessible et exempte d'obstacles; et produire des rapports d'étape publics annuels à l'intention du commissaire à l'accessibilité sur les progrès réalisés dans le repérage et l'élimination des obstacles à la dotation des personnes ayant un handicap (employés actuels et éventuels).

4. 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.
5. Apporter des amendements corrélatifs à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et à 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.
6. Inclure dans la Loi des dispositions exigeant que le Conseil du Trésor mette sur pied un Fonds central pour les mesures d'adaptation à l'échelle de la fonction publique.
7. Ajouter à la Loi une clause exigeant que toutes les politiques du gouvernement fédéral soient revues afin de cerner et d'éliminer les obstacles à l'emploi des personnes ayant un handicap.
8. Amender le paragraphe 94(1) de la 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) ».
9. Ajouter une exception additionnelle, semblable à celles figurant aux paragraphes 94(2), (3) et (4), qui s'applique à tous les fonctionnaires syndiqués visés par le *Code canadien du travail* et leur donne accès au processus de règlement des griefs et d'arbitrage.