

**MÉMOIRE À LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES
DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

PROJET DE LOI N° 56
*LOI MODIFIANT LA LOI ASSURANT
L'EXERCICE DES DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES
ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES*

Août 2004

Document adopté à la 496^e séance (extraordinaire) de la Commission,
tenue le 20 août 2004, par sa résolution COM-496-2.1

Michèle Morin
Secrétaire de la Commission par intérim

Recherche et rédaction

M^e Daniel Carpentier, conseiller juridique
Mme Muriel Garon, coordonnatrice
Direction de la recherche et de la planification

Traitement de texte

Guylaine Montpetit (Direction de la recherche et de la planification)

Table des matières

INTRODUCTION	1
1 DÉFINITION, OBJETS ET ORIENTATIONS.....	1
1.1 LA DÉFINITION DE PERSONNE HANDICAPÉE	1
1.2 OBJETS ET ORIENTATIONS	3
1.3 CLAUSE LIMITATIVE	4
2 LA MISSION, LES FONCTIONS, LES DEVOIRS ET LES POUVOIRS DE L'OPHQ	5
2.1 LA MISSION DE L'OPHQ.....	5
2.2 LES DEVOIRS ET POUVOIRS DE L'OPHQ	6
2.2.1 État de situation sur l'intégration et concertation inter-organismes.....	6
2.2.2 Formation des maîtres, information et production d'outils d'interventions.....	6
2.2.3 Recherche de solutions aux disparités entre régimes	6
2.2.4 Mise en place d'actions intersectorielles.....	6
3 POLITIQUE GOUVERNEMENTALE D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ET AUX SERVICES OFFERTS AU PUBLIC	7
4 RESPONSABILITÉS GÉNÉRALES DES MINISTÈRES, ORGANISMES PUBLICS ET MUNICIPALITÉS.....	8
5 L'INTÉGRATION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES HANDICAPÉES	8
5.1 CONTEXTE	8
5.2 UNE STRATÉGIE GOUVERNEMENTALE D'INTÉGRATION ET DE MAINTIEN EN EMPLOI	9
5.3 LA LOI SUR L'ACCÈS À L'ÉGALITÉ EN EMPLOI DANS DES ORGANISMES PUBLICS.....	10
5.3.1 L'ajout du groupe des personnes handicapées.....	10
5.3.2 Date d'entrée en vigueur des dispositions.....	12
6 L'ACCÈS AU TRANSPORT PUBLIC.....	12
7 L'ACCÈS AUX ÉDIFICES PUBLICS.....	13
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	14

INTRODUCTION

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, ci-après appelée la Commission, a pour mission de veiller au respect des principes énoncés dans la *Charte des droits et libertés de la personne*¹, loi de nature quasi constitutionnelle adoptée en 1975. Dans ce but, le législateur a confié à la Commission, dont les membres sont nommés par l'Assemblée nationale sur proposition du Premier ministre, la responsabilité de procéder à l'analyse des textes législatifs et de faire, au besoin, les recommandations qui s'imposent². C'est à ce titre que la Commission présente aux membres de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale ses observations sur le Projet de loi n° 56, *Loi modifiant la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées et d'autres dispositions législatives*.

Ce projet se situe dans la foulée du Projet de loi n° 155 discuté en commission parlementaire en février 2003 et qui proposait une révision importante de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées*³. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse avait alors présenté un mémoire⁴ dans lequel elle soulignait de nombreuses améliorations et ajustements, dont certains étaient souhaités depuis fort longtemps, et faisait un certain nombre de recommandations.

La Commission accueille plus favorablement encore le nouveau projet de loi compte tenu, notamment, des grandes orientations qu'il propose, du renforcement du statut et des moyens d'action de l'organisme chargé de veiller au respect des principes et des règles énoncées dans la loi et des responsabilités accrues et précisées qu'il confère aux ministères et organismes concernés par l'objet de cette loi.

La Commission présentera d'abord ses commentaires sur les modifications proposées à la définition du concept de base de cette loi, celui de personne handicapée; elle commentera également, dans sa première section, les modifications proposées quant à l'objet de la loi et ses orientations générales; suivront ses commentaires sur certaines modifications relatives à la mission, aux fonctions, devoirs et pouvoirs de l'Office des personnes handicapées du Québec, ci-après appelé l'Office ou l'OPHQ; elle présentera enfin ses observations sur les dispositions proposées quant à l'accès aux documents et aux services offerts au public, aux responsabilités générales des ministères, organismes et municipalités, à l'intégration professionnelle des personnes handicapées et à leur accès au transport et aux édifices publics.

1 DÉFINITION, OBJETS ET ORIENTATIONS

1.1 La définition de personne handicapée

La modification d'une définition de base au sein d'une loi pose toujours des difficultés. La Commission veut souligner le résultat satisfaisant de la proposition présentée dans le Projet de loi n° 56 quant aux modifications à apporter à la notion de personne handicapée, et cela de trois points de vue.

D'abord, même si la nouvelle définition proposée ne modifie pas le groupe visé par la loi, il apparaissait important d'effectuer une mise à jour en regard de l'évolution qu'a connue la terminologie au cours des dernières années. Cette évolution a en effet permis l'intégration des connaissances sur la production du handicap et elle a été l'occasion d'une meilleure harmonisation des termes sur le plan international. Une

¹ L.R.Q., c. C-12 [ci-après « la Charte »].

² Charte, art. 71 (6°).

³ L.R.Q., c. E-20.1.

⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 155 (Loi modifiant la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées et d'autres dispositions législatives)*, février 2003.

telle mise à jour apparaissait d'autant plus appropriée que l'Office a lui-même joué un rôle de leadership à ce propos sur la scène internationale.

La Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées énonçait en ces termes, à l'article 1 paragraphe g), la définition de personne handicapée :

- g) « "personnes handicapées" ou "handicapé" : 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. »

Le projet de loi n° 56 propose de remplacer cette définition par la suivante :

- g) « "personnes handicapées" : toute personne ayant une déficience entraînant une incapacité significative et persistante et qui est sujette à rencontrer des obstacles dans l'accomplissement d'activités courantes. »

Alors que la formulation actuelle de la loi s'arrête aux notions de déficience et de limitations consécutives ainsi qu'aux moyens pouvant être utilisés par la personne pour pallier son handicap, la nouvelle formulation reprend les trois facteurs principaux que l'analyse du processus de production du handicap a permis d'identifier : d'abord les *déficiences*, une notion qui renvoie aux manques ou anomalies dans l'un ou l'autre des systèmes organiques d'une personne; ensuite les *incapacités*, qui renvoient aux limitations dans l'accomplissement des activités quotidiennes qui résultent de ces déficiences; enfin, les *obstacles* qu'un environnement érige ou n'arrive pas à compenser et qui entravent la participation de cette personne aux activités normales de la vie en société. La rencontre de ces trois facteurs produit une *situation de handicap*. En introduisant la notion d'obstacle, la nouvelle définition débouche sur la possibilité d'intervenir par diverses formes d'accommodements pour lever ces barrières et ainsi offrir à une personne autrement limitée la possibilité d'utiliser au maximum ses capacités pour participer aux activités courantes de la vie en société.

Quant à la Commission, son souci premier dans la recherche d'une définition satisfaisante de la notion de personne handicapée a toujours été de s'assurer que soit évitée une confusion dans la définition des termes qu'on trouve dans la *Charte des droits et libertés de la personne* et dans la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées*. L'historique des définitions dans ces deux lois témoigne du danger de restriction qu'une telle confusion peut entraîner sur l'étendue de la protection offerte par la *Charte des droits et libertés de la personne*.

La modification de la Charte de manière à y inclure les « personnes handicapées », en 1979, faisait suite à l'adoption de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées*. L'utilisation de l'expression « personne handicapée » dans les deux textes orientait alors les interprétations dans le sens de celle inscrite dans la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées*. Il apparut rapidement que cette notion, qui restreint le terme aux personnes atteintes de « façon significative et persistante » par une déficience, ne permettait pas d'apporter une réponse à l'ensemble des plaintes relatives au droit à l'égalité qui sont soumises à la Commission. Les personnes qui s'adressent à la Commission peuvent en effet être victimes de discrimination en raison de déficiences significatives, mais parfois aussi en raison de déficiences mineures qui n'affectent pas leur capacité d'exercer les activités dont elles sont exclues⁵.

Le remplacement du terme dans la Charte, en 1982, par celui de « handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap » ouvrira la voie à une solution. Non sans hésitations et reculs, les tribunaux finiront par reconnaître qu'une déficience perçue à tort, et utilisée comme raison fondant une exclusion ou

⁵ Ce qui, selon la définition retenue par l'OPHQ, ne constituerait pas un handicap.

un traitement différent, peut également constituer de la discrimination fondée sur le handicap⁶, tout autant qu'une exclusion fondée sur la possibilité qu'une personne puisse développer un handicap à l'avenir⁷.

En retranchant le mot handicap de la définition de personne handicapée au paragraphe g) de l'article 1, le projet de loi achève ce processus de distinction des deux définitions.

Finalement, une troisième préoccupation relative à cette définition tient à l'application de la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics* aux personnes handicapées. Il importe, dans ce cadre, que la définition permette d'identifier clairement les personnes visées. De fait, la mise en parallèle des termes de cette définition avec les questions formulées dans les grandes enquêtes statistiques effectuées au Canada en 1991 et 2001⁸, montre que ces termes permettent d'isoler avec une précision satisfaisante le groupe ciblé.

1.2 Objets et orientations

Il importait qu'un document visant à préciser le cadre des actions à mener pour assurer l'intégration des personnes handicapées à tous les domaines d'une vie normale en société précise son objet et ses orientations. L'article 1.2 remplit efficacement cette fonction en reprenant les axes d'intervention définis dans « *À part ... égale* »⁹, un document ayant fait l'objet d'une vaste consultation et concertation des milieux impliqués, et qui a été adopté comme politique nationale sur les personnes handicapées.

En parfaite cohérence avec cette politique, l'application des mesures prévues par la loi :

- § sera axée sur la personne dans son ensemble et avec ses particularités, sur le développement optimal de ses capacités, son autonomie, sa participation aux décisions qui la concernent et la gestion des services qui lui sont offerts, ainsi que sur son maintien ou son retour dans son milieu de vie naturel;
- § misera sur une conception dynamique et intégrée de l'adaptation du milieu aux besoins en s'appuyant sur l'autosuffisance régionale, l'articulation et la complémentarité des ressources, la permanence et l'intégration des services;
- § visera, enfin, une qualité de vie décente, une participation à part entière à la vie sociale et une protection contre les facteurs de risque d'apparition de déficiences.

⁶ CARPENTIER, Daniel, « L'état de santé ou le handicap : a-t-on vraiment le choix? », dans BOSSET, Pierre et LAMARCHE, Lucie, dir., *Les droits de la personne et les enjeux de la médecine moderne*, P.U.L., 1996.

⁷ *Ville de Montréal et Communauté urbaine de Montréal c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et Réjeanne Mercier; Ville de Boisbriand et Communauté urbaine de Montréal c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et Palmerino Troilo* [2000] 1 R.C.S. 665. Parmi les dossiers fréquents reçus à la Commission, ceux reliés aux anomalies à la colonne vertébrale des personnes étant congédiées ou des candidatures refusées suite à un examen médical, constituent une bonne illustration de ces problèmes. Ceux-ci ont désormais reçu une solution judiciaire qui favorise le règlement rapide de nombreuses plaintes. Voir, par exemple, C.D.P. pour C. Poirier -et- Ville de Montréal, (1995) 22 C.H.R.R. D/325 et C.D.P. pour E. Martel -et- Ville de Montréal, [1994] R.J.Q. 2097 (T.D.P.Q.).

⁸ STATISTIQUE CANADA, *Une nouvelle perspective sur les statistiques de l'incapacité : changements entre l'Enquête sur la santé et les limitations d'activité (ESLA) de 1991 et l'Enquête sur la participation et les limitations d'activités (EPLA) de 2001*, Division de la statistique sociale, du logement et des familles, décembre 2002, Catalogue no. 89-578-X1F.

⁹ OPHQ, *À part ... égale – L'intégration sociale des personnes handicapées : un défi pour tous*, (1984), Québec.

1.3 Clause limitative

Le projet de loi propose toutefois d'ajouter une disposition, l'article 1.3, que nous pouvons qualifier de limitative. Elle se lit comme suit :

« **1.3.** Les différentes dispositions de la présente loi s'appliquent, dans la mesure qui y est prévue, aux ministères et à leurs réseaux, aux municipalités et aux organismes publics et privés en tenant compte des ressources humaines, matérielles et financières dont ils disposent. ».

L'effet d'une telle disposition, à notre avis sans précédent dans la législation québécoise¹⁰, risque de limiter les effets de la loi projetée, sinon à tout le moins de susciter controverses et débats dans la mise en œuvre des mesures qui y sont prévues. Certes, les ressources humaines, matérielles et financières des organismes publics et privés ne sont pas illimitées, mais assujettir l'ensemble des dispositions dont l'objet est d'« assurer l'exercice des droits des personnes handicapées » à cette limite semble quelque peu contradictoire.

Par ailleurs, faut-il le rappeler, la *Charte des droits et libertés de la personne*, loi ayant un caractère prépondérant sur les lois québécoises¹¹, reconnaît le droit à l'égalité, sans discrimination fondée sur le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap¹². Le concept d'accommodement raisonnable sans contrainte excessive fait partie intégrante du droit à l'égalité¹³. Or, ce concept a pour effet d'obliger tout employeur ou tout fournisseur de service assujetti aux obligations découlant de la *Charte* à prévoir, dans ses normes d'embauche ou de prestation de service, qu'un accommodement raisonnable doit être offert à une personne handicapée à moins qu'un tel accommodement ne constitue une contrainte excessive.

À cet égard, dans l'arrêt *Meiorin*¹⁴, la Cour suprême précise :

« Lorsqu'on parle de « contrainte excessive », il importe de se rappeler les propos du juge Sopinka, qui a fait remarquer dans l'arrêt *Central Okanagan School District No. 23 c. Renaud*, [1992] 2 R.C.S. 970, à la p. 984, que « [l']utilisation de l'adjectif "excessive" suppose qu'une certaine contrainte est acceptable; seule la contrainte "excessive" répond à ce critère ». Il peut être idéal, du point de vue de l'employeur, de choisir une nor-

¹⁰ On notera que dans la *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L.R.Q., c. S-4.2, l'article 13 comporte également une limite de cet ordre. Cependant son libellé est plus restreint et il s'agit d'une loi de portée générale, non d'une loi visant l'exercice des droits d'un groupe victime de discrimination : « 13. Le droit aux services de santé et aux services sociaux et le droit de choisir le professionnel et l'établissement prévus aux articles 5 et 6, s'exercent en tenant compte des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement ainsi que des ressources humaines, matérielles et financières dont il dispose. » L'article 8 de la *Loi sur la protection de la jeunesse*, L.R.Q., c. P-34.1, est le pendant de cet article 13 et porte sur le droit de recevoir des services de santé, des services sociaux et des services d'éducation adéquats.

¹¹ L.R.Q., c. C-12, article 52.

¹² *Idem*, article 10.

¹³ *Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) c. Colombie-Britannique (Council of Human Rights)*, [1999] 3 R.C.S. 868; *C.D.P. c. Bar La Divergence*, [1994] R.J.Q. 847 (T.D.P.Q.); *Centre de la communauté sourde du Montréal métropolitain inc. c. Régie du logement*, [1996] R.J.Q. 1776 (T.D.P.Q.); *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Collège Montmorency*, (T.D.P.Q.) 540-53-000018-030, 24 mars 2004.

¹⁴ *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3, paragraphe 62.

me d'une rigidité absolue. Encore est-il que, pour être justifiée en vertu de la législation sur les droits de la personne, cette norme doit tenir compte de facteurs concernant les capacités uniques ainsi que la valeur et la dignité inhérentes de chaque personne, dans la mesure où cela n'impose aucune contrainte excessive. »

L'introduction d'une disposition limitative aussi générale dans la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées* sans référence au concept de l'accommodement raisonnable, aujourd'hui bien connu et balisé par les tribunaux, inquiète la Commission. On peut se demander quelle portée aura une telle clause lorsqu'un organisme public l'invoquera pour ne pas offrir un service adapté aux citoyens handicapés. Quelle portée juridique aura cette disposition lorsqu'un organisme privé l'opposera à une personne handicapée ? De plus, comment arrive-t-on à concilier l'article 1.3 avec l'établissement d'une « *politique visant à ce que les ministères et les organismes publics se dotent de mesures d'accommodement raisonnables* » en matière d'accès aux documents et services offerts au public, prévu à l'article 26.5 proposé ? S'agit-il de la même norme ou de deux niveaux d'obligation ?

Finalement, les dispositions de cette loi devant être conformes à la Charte, le critère déterminant quant au degré d'application de ces dispositions aux ministères, à leurs réseaux, aux municipalités et aux organismes publics et privés, demeurera celui qui fait partie intégrante du droit à l'égalité, à savoir l'accommodement raisonnable sans contrainte excessive.

La Commission recommande au législateur de retirer cette disposition limitative dont la portée risque de saper les fondements mêmes de la loi. Elle est d'avis que si le législateur souhaite indiquer dans une disposition générale que les obligations imposées dans la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées* ne sont pas absolues, il doit le faire en référence au concept juridique reconnu de l'accommodement raisonnable sans contrainte excessive.

2 LA MISSION, LES FONCTIONS, LES DEVOIRS ET LES POUVOIRS DE L'OPHQ

Le Projet de loi n° 155 apportait des modifications importantes à la formulation des fonctions, des devoirs et des pouvoirs de l'OPHQ en précisant les diverses composantes. Le Projet de loi n° 56 va plus loin encore dans cette direction.

2.1 La mission de l'OPHQ

L'ajout du paragraphe introductif de l'article 25, qui définit la mission de l'Office, présente à cet égard une vertu majeure : il confie clairement à l'organisme un rôle de leadership actif auprès des ministères et leurs réseaux, les municipalités et les organismes publics et privés. La définition des fonctions, devoirs et pouvoirs de l'organisme acquiert ainsi une force qu'elle n'avait pas dans les formulations antérieures.

Leur exercice pourrait toutefois demeurer fragile et aléatoire s'il n'était ancré dans la sanction d'un pouvoir réel d'intervention. Le Projet de loi n° 56 confère à l'Office deux zones importantes d'autorité que nous ne pouvons que saluer.

D'abord, l'Office pourra désormais, en vertu du nouvel article 21, requérir dans les 90 jours les renseignements et documents détenus par les ministères et organismes publics et parapublics qui ont une incidence particulière sur l'intégration des personnes handicapées et qui sont nécessaires aux fins de la présente loi.

De plus, en vertu des articles 26.1 et 26.2, l'Office pourra donner son avis et faire des recommandations au ministre, à tout ministère et à son réseau, aux municipalités et à tout organisme public ou privé sur toute question reliée à l'application de la présente loi; ceux-ci devront, dans les 90 jours, l'informer des suites qu'ils entendent donner aux recommandations reçues ou l'informer des motifs justifiant une décision de ne pas y donner suite.

2.2 Les devoirs et pouvoirs de l'OPHQ

Quant aux devoirs et pouvoirs de l'Office, la Commission ne soulignera que quelques aspects de ceux-ci qui lui paraissent particulièrement importants pour assurer un exercice effectif des droits des personnes handicapées.

2.2.1 État de situation sur l'intégration et concertation inter-organismes

La Commission salue d'abord la reconnaissance explicite, par l'introduction des paragraphes a.1) et a.2) du deuxième alinéa de l'article 25, de deux fonctions dont l'Office s'est, de l'avis de la Commission, acquitté avec beaucoup de professionnalisme au cours des dernières années. Elle désire souligner, en premier lieu, la qualité des travaux effectués pour tracer l'évolution de l'intégration sociale des personnes handicapées, pour faire état de l'action gouvernementale à ce propos, ainsi que pour proposer des orientations et voies de solution pour l'avenir. Elle a pu constater, ensuite, le dynamisme de l'OPHQ pour la constitution et l'animation de tables de concertation entre organismes œuvrant auprès des personnes vulnérables, ainsi que l'intérêt des échanges qui s'effectuent dans ce cadre.

La Commission se réjouit aussi de l'élargissement, dans le Projet de loi n° 56, des devoirs d'analyse et d'évaluation de l'Office, aux lois, politiques, programmes, plans d'action et services offerts, de même que du pouvoir de recommandation qui y est rattaché (paragraphe a.3).

2.2.2 Formation des maîtres, information et production d'outils d'interventions

Quant aux devoirs de l'Office dans le domaine de l'éducation, qui sont précisés au paragraphe e.1) du deuxième alinéa de l'article 25, la Commission n'a cessé de promouvoir, notamment dans ses travaux relatifs à l'intégration à la classe ordinaire des élèves qui présentent une déficience intellectuelle, la nécessité de l'inclusion, dans les programmes de formation, des notions, connaissances et outils permettant une adaptation effective des interventions et des services destinés aux personnes handicapées. Il lui apparaît tout à fait opportun de formaliser, dans les fonctions de l'OPHQ, le mandat de promouvoir l'inclusion de tels éléments dans les programmes de formation des maîtres.

L'introduction dans la loi, au paragraphe g.1) du deuxième alinéa du même article, de la fonction plus générale de promouvoir la création ou de développer des programmes d'information et de formation « *visant à favoriser une meilleure connaissance des personnes handicapées, de leurs besoins et des conditions propices à leur intégration et à leur participation à la vie en société* », ainsi que la fonction plus spécifique de fournir aux milieux appropriés « *des outils d'intervention et d'information pour réaliser l'intégration scolaire, professionnelle et sociale des personnes handicapées* », lui paraît tout aussi judicieuse.

2.2.3 Recherche de solutions aux disparités entre régimes

La Commission salue également le devoir, confié à l'Office au paragraphe a.4) de l'article 25, de promouvoir l'identification de solutions aux disparités dans les régimes et les services offerts aux personnes handicapées et dans la réponse à leurs besoins, disparités découlant de la cause de la déficience ou de l'incapacité, de l'âge ou du lieu de résidence d'une personne handicapée.

2.2.4 Mise en place d'actions intersectorielles

Enfin, l'insertion du paragraphe a.2) à l'article 26, de même que l'ajout de l'article 26.1, apportent une assise législative à la mission intersectorielle de l'Office dans la mise en place d'actions visant à assurer l'intégration des personnes handicapées. On peut ainsi espérer que le pouvoir de « *s'assurer, au niveau local, régional et national, de la mise en œuvre des actions intersectorielles nécessaires à l'intégration...* », de même que la collaboration que les municipalités, commissions scolaires, établissements d'enseignement ou tout autre organisme public doivent y apporter, permettent à l'Office d'infléchir significativement l'atteinte des résultats attendus de ces actions.

3 POLITIQUE GOUVERNEMENTALE D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ET AUX SERVICES OFFERTS AU PUBLIC

Le Projet de loi n° 56 introduit un nouvel article 26.5 touchant les politiques et pratiques publiques qui pourront affecter l'accès des personnes handicapées aux divers domaines de la vie en société.

En ce qui concerne l'accès aux documents des organismes publics, dans son mémoire sur le Projet de loi n° 122, *Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, le Code des professions et d'autres dispositions législatives*¹⁵, la Commission déplorait que ce projet de loi ne prévoie que l'accès d'une personne handicapée aux documents qui la concernent, et non à tout document d'un organisme public. La Commission estimait que des dispositions prévoyant des mesures adaptées pour permettre l'accès des personnes handicapées aux documents des organismes publics devraient être prévues par la loi. L'engagement gouvernemental, énoncé à l'article 26.5 du Projet de loi n° 56, d'établir au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur de cet article «*après consultation de l'Office, une politique visant à ce que ses ministères et organismes se dotent de mesures d'accommodement raisonnables permettant aux personnes handicapées d'avoir accès aux documents et aux services offerts au public*», répond de façon tout à fait appropriée à cette recommandation.

La Commission se réjouit de plus du fait que l'article 26.5 proposé couvre l'ensemble des services offerts au public et qu'un délai soit prévu pour l'adoption de cette politique.

La Commission voudrait toutefois faire, à ce propos, quelques remarques. Elle a en effet été en mesure de constater que l'élaboration de politiques, bien qu'il s'agisse d'une étape importante et significative, ne suffit pas. Ainsi dans le domaine de l'éducation, le ministère de l'Éducation a énoncé, en matière d'intégration scolaire, des politiques ayant déclaré explicitement et de façon répétée, depuis l'énoncé de politique de 1979¹⁶ connu sous le nom de «*Livre orange*», que la classe ordinaire constituait le milieu le plus propice à l'acquisition des connaissances et au développement social pour tous. Les résistances de divers milieux sont toutefois telles que l'adaptation de la classe ordinaire pour y donner accès au plus grand nombre, indépendamment du handicap, demeure lettre morte dans bien des cas. La conséquence en est que la possibilité d'avoir accès à la classe ordinaire en toute égalité, notamment pour les élèves qui présentent une déficience intellectuelle, varie selon que leur inscription se fait dans une commission scolaire ou dans une autre.

La Commission réitère donc sa préoccupation à l'effet que des mécanismes soient mis en place afin de s'assurer qu'un suivi vigilant des politiques énoncées soit effectué dans les lieux prévus pour leur mise en œuvre.

Quant à la recherche de mesures appropriées d'adaptation, d'accommodement raisonnable ou de remèdes systémiques favorisant l'accès des personnes handicapées en toute égalité aux services publics, elle s'effectue dans plusieurs secteurs : mesures permettant aux personnes sourdes un accès égalitaire à la justice, incluant l'assistance gratuite d'un interprète¹⁷; recherche de modalités pour assurer le traitement

¹⁵ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission de la culture de l'Assemblée nationale concernant le Projet de loi n° 122 (Loi modifiant la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé, le Code des professions et d'autres dispositions législatives)*, octobre 2000.

¹⁶ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *L'école québécoise – Énoncé de politique et plan d'action*, Québec, 1979.

¹⁷ *Centre de la communauté sourde du Montréal métropolitain c. Régie du logement*, [1996] R.J.Q. 1776 (T.D.P.Q.).

en toute égalité des personnes présentant une déficience intellectuelle au sein de l'appareil judiciaire¹⁸, mêmes préoccupations pour l'accès aux services de santé des personnes affectées d'un handicap mental, pour celles ayant des problèmes de santé mentale¹⁹. Les incitatifs pour qu'une telle entreprise se généralise et soit menée à bien dans les meilleurs délais et dans tous les secteurs visés devraient être vigoureux et un suivi attentif devrait être assuré.

4 RESPONSABILITÉS GÉNÉRALES DES MINISTÈRES, ORGANISMES PUBLICS ET MUNICIPALITÉS

Le projet de loi introduit au chapitre III une nouvelle section III.1, intitulée Responsabilités générales des ministères, des organismes publics et des municipalités. D'abord à l'article 61.1 proposé, un plan d'action identifiant les obstacles à l'intégration des personnes handicapées aux activités et faisant état des mesures prises pour favoriser leur participation doit être produit annuellement par les ministères et organismes qui emploient plus de 50 personnes et par les municipalités de 20 000 habitants et plus. Ce plan d'action et ce bilan doivent être rendus publics à chaque année. À l'article 61.2, il est prévu que le ministre responsable de la loi doit être consulté lors de l'élaboration de mesures législatives et réglementaires qui pourraient avoir un impact significatif sur les personnes handicapées. L'article 61.3 impose l'obligation aux ministères, organismes et municipalités de tenir compte lors de l'achat ou de la location de biens et de services de leur accessibilité aux personnes handicapées. Finalement, l'article 61.4 prévoit la désignation au sein des ministères et organismes publics d'un coordonnateur de services aux personnes handicapées.

Ces dispositions devraient permettre d'assurer dans ces institutions publiques une meilleure reconnaissance des droits des personnes handicapées. Ces mesures devront cependant pour être efficaces faire l'objet d'un suivi et des mécanismes de surveillance adéquats devraient être mis en place.

5 L'INTÉGRATION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES HANDICAPÉES

5.1 Contexte

En 1977, une disposition fut introduite dans la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées*, qui prévoyait l'élaboration, par les entreprises, de plans d'embauche destinés à favoriser l'insertion de personnes handicapées. Beaucoup d'attentes furent placées sur la mise en œuvre de ces plans d'embauche. L'existence de ceux-ci sera invoquée pour exclure les personnes handicapées des programmes d'accès à l'égalité, et notamment du programme d'obligation contractuelle. Mais les plans d'embauche sont plutôt demeurés à l'état de « plan » et n'ont guère donné de résultats. Il faut aussi constater que la résistance à l'obligation d'adapter les postes de travail demeure considérable.

Par ailleurs, le gouvernement, qui avait ciblé les personnes handicapées dans ses objectifs d'embauche, a également failli lamentablement dans l'atteinte de ses propres objectifs²⁰. Les personnes handicapées étaient pourtant en droit de s'attendre à ce que l'appareil gouvernemental ouvre la voie à cet égard.

¹⁸ Une table de concertation sur le traitement des personnes présentant une déficience intellectuelle au sein de l'appareil judiciaire, à laquelle participe la Commission, a été mise sur pied. La Commission a exploré les différentes dimensions de la problématique dans une étude consacrée à ce sujet. Voir : BERNARD, Claire, *Les droits judiciaires des accusés ayant une déficience intellectuelle*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Direction de la recherche), octobre 1997.

¹⁹ MÉNARD, Jean-Pierre, *La Charte des droits et libertés de la personne : pour les malades?*, Congrès du Barreau du Québec : « Les 25 ans de la Charte québécoise », 27 octobre 2000.

²⁰ En 1997, la représentation de ce groupe au sein de la fonction publique était de 1,37 %, alors que les personnes handicapées constituent environ 13 % de la population : voir SOUS-SECRÉTARIAT AU PERSONNEL DE LA FONCTION PUBLIQUE, *L'effectif de la fonction publique – 1997*, Québec 1997, p. 18.

Le Projet de loi n° 56 prévoit deux mesures qui visent l'intégration professionnelle des personnes handicapées, une stratégie gouvernementale d'intégration et de maintien en emploi des personnes handicapées et l'ajout des personnes handicapées comme groupe visé par la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*²¹. Nos commentaires porteront sur ces deux mesures.

Soulignons toutefois au passage que le projet de loi prévoit l'ajout à l'article 37, comme mesure transitoire avant leur abolition²², d'une finalité pour les Centres de travail adaptés : celle de favoriser l'intégration des personnes handicapées employées au marché du travail autre qu'adapté. Cette approche correspond en tout point à l'objectif d'inclusion de ces personnes que promeut la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.

5.2 Une stratégie gouvernementale d'intégration et de maintien en emploi

Le Projet de loi n° 155 prévoyait, par le remplacement de l'article 63, que le ministre responsable du chapitre III de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale et instituant la Commission des partenaires du marché du travail* devait « favoriser l'intégration au marché du travail des personnes handicapées par l'élaboration, la coordination, le suivi et l'évaluation d'une stratégie d'intégration et de maintien en emploi de ces personnes. » Ce ministre devait, dans les cinq ans de la sanction de la présente loi, « présenter au gouvernement un rapport sur les actions mises en œuvre découlant de la stratégie et sur ses effets et proposer des recommandations en matière d'intégration et de maintien en emploi des personnes handicapées. »

La Commission ne pouvait qu'approuver les objectifs de cette disposition. Elle a tenu toutefois à reprendre les mises en garde inspirées par les constats récurrents relatifs à l'implantation de telles initiatives :

- § une stratégie d'intégration et de maintien en emploi pour les personnes handicapées ne devra pas miser sur le seul volontariat;
- § les mesures proposées devront être clairement encadrées, des objectifs et des échéanciers précis être fixés;
- § des mécanismes de surveillance devront être institués et des sanctions liées au défaut de se conformer aux exigences devront être précisées.

La Commission faisait alors deux recommandations. Elle proposait d'abord que le premier élément de cette stratégie devrait être l'inclusion des personnes handicapées comme groupe cible des programmes d'accès à l'égalité élaborés dans le cadre de l'obligation contractuelle²³. La Commission avait déjà présenté cette recommandation dans son bilan de l'application des programmes d'accès à l'égalité au Québec en décembre 1998²⁴. Ces programmes, que doivent mettre en place certains contractants du gouvernement et des entreprises, associations et organismes qui reçoivent des subventions gouverne-

²¹ L.R.Q., c. A-2.01.

²² Article 63 du Projet de loi n° 56.

²³ Ce programme a été mis en place en vertu d'une décision du conseil des ministres, la décision no 87-246. Un volet contrats de services est entré en vigueur le 17 novembre 1988, le volet contrats de biens, le 21 avril 1989; quant au volet des subventions il fut mis en vigueur le 6 avril 1989.

²⁴ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les programmes d'accès à l'égalité au Québec, Bilan et perspectives*, décembre 1998, recommandation 20. D'autres recommandations sont à l'effet que la sphère d'application de l'obligation contractuelle soit élargie en prenant compte de la valeur cumulative des contrats sur deux ans, et en réduisant la taille des entreprises et organisations visées à 50 employés ou plus.

mentales²⁵, sont obligatoires; ils comportent des objectifs et des échéanciers pour l'embauche des membres d'un groupe cible lorsque ceux-ci ne sont pas représentés, parmi les employés de l'entreprise ou de l'organisation, dans des proportions qui correspondent à leur disponibilité sur le marché du travail; enfin ces programmes sont soumis à des mécanismes de surveillance et sont passibles de sanctions en cas de non conformité²⁶.

Elle proposait, en deuxième lieu, un élargissement de la cible à un ensemble plus large d'entreprises et une exploration d'autres pistes d'action. Elle insistait pour que les moyens privilégiés évitent le piège du volontariat et pour que les objectifs fixés ainsi que les mécanismes de surveillance soit resserrés. Parmi les pistes possibles, elle signalait celle relative à des ententes négociées, par secteurs, sur les résultats à atteindre, une piste qu'elle considérait prometteuse parce que permettant des discussions larges mais également ciblées entre l'ensemble des partenaires impliqués : employeurs, syndicats, comités sectoriels, etc.

Elle proposait enfin, qu'une fois cette stratégie établie, compte tenu des échecs rencontrés dans le passé pour assurer l'accès et le maintien des personnes handicapées sur le marché du travail, sa mise en œuvre soit l'objet d'une vigilance soutenue, et le rapport faisant état des actions privilégiées et de leurs effets ainsi que les recommandations en découlant soient étroitement collés aux objectifs fixés au départ.

Si la première recommandation formulée par la Commission relative à l'inclusion du groupe des personnes handicapées dans les programmes d'obligation contractuelle n'a pas été retenue, les modifications apportées à la rédaction de l'article 63 lui paraissent par contre prometteuses.

À l'élaboration d'une stratégie visant l'intégration en emploi des personnes handicapées, s'est ajouté le devoir, pour le ministre responsable du chapitre III de la *Loi sur le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale*, de mettre en place des objectifs de résultat élaborés en collaboration avec les milieux patronaux et syndicaux.

Le ministre doit également présenter, en concertation avec l'Office et les autres ministres concernés «*un rapport sur l'état d'avancement des travaux*» dans les trois ans, avant d'effectuer, deux ans plus tard, une révision de sa stratégie à la lumière de la situation et des résultats obtenus.

La mesure mise en place de façon ciblée, axée sur les résultats, élaborée en concertation avec les partenaires et soumise à un examen serré présente les caractéristiques requises pour sa réussite.

5.3 La Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics

5.3.1 L'ajout du groupe des personnes handicapées

La Commission ne peut que se réjouir de constater que le projet de loi propose l'ajout du groupe des personnes handicapées dans la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*. La Commission avait recommandé dans son bilan des programmes d'accès à l'égalité, que ce groupe soit ciblé par les programmes d'accès à l'égalité dans les secteurs des organismes publics ainsi que dans la

²⁵ Les entreprises ou organisations concernées sont celles qui comptent plus de 100 employés et qui soumissionnent pour des contrats d'une valeur de 100 000\$ et plus, les sous-contractants de plus de 100 employés, pour des sous-contrats de 100 000\$ et plus et les entreprises, associations et organismes québécois à but lucratif, comptant plus de 100 employés, qui ont fait la demande d'une subvention d'une valeur de 100 000 \$ et plus.

²⁶ Une entreprise qui néglige ou omet d'implanter un programme d'accès à l'égalité en l'emploi peut se voir imposer l'annulation de l'Attestation d'engagement et l'interdiction de participer à des appels d'offres ou de demander une subvention tant qu'elle n'aura pas respecté les termes de son engagement initial.

fonction publique²⁷. Lors de la consultation générale sur le Projet de loi n° 143 qui a mené à l'adoption de cette loi, la Commission a insisté pour que le groupe des personnes handicapées, groupe pour lequel le constat de discrimination en emploi est incontestable, soit inclus parmi les groupes cibles des programmes d'accès à l'égalité.

Elle a réitéré en ces termes sa demande à l'occasion de son mémoire récent sur le Projet de loi n°112, *Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*:

« Ce projet de loi, à l'article 9 (3°), engage le gouvernement à se concerter avec ses partenaires afin de « favoriser l'insertion sociale et professionnelle des personnes qui ont des difficultés particulières d'intégration en emploi, notamment celles qui présentent un handicap physique ou mental ». Or la Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics, adoptée par l'Assemblée nationale en 2000 et actuellement en début d'application dans un grand nombre d'organismes publics, constitue à cet égard un instrument d'inclusion important. Comme les personnes handicapées ne font pas partie des groupes bénéficiant de cette loi, l'exercice devra être refait spécifiquement pour elles plus tard si leur reconnaissance comme groupe cible n'est pas assurée dès maintenant. La Commission réitère donc le cri d'alarme qu'elle lançait au moment de l'adoption de cette loi, pour que cette injustice envers une population déjà particulièrement défavorisée ne se perpétue pas. »²⁸

Le Projet de loi n° 56 permettra de mettre en place dans plus de six cents organismes publics, particulièrement dans les établissements de santé et de services sociaux, dans ceux de l'éducation et dans les municipalités, de véritables mesures favorisant l'embauche des personnes handicapées.

Soulignons toutefois que le gouvernement ne s'est toujours pas engagé à élaborer dans la fonction publique du Québec un programme d'accès à l'égalité en emploi pour les personnes handicapées. Compte tenu que les plans d'embauche pour les personnes handicapées, dans les ministères et organismes visés par la *Loi sur la fonction publique*²⁹, n'existeraient plus suite à l'adoption du présent projet de loi³⁰, la Commission réitère sa recommandation qu'un tel programme soit établi dans les ministères et organismes dont le personnel est nommé suivant cette loi.

La Commission profite de cette consultation sur le Projet de loi n° 56 pour s'adresser au gouvernement afin qu'il s'engage à accorder à la Commission les ressources supplémentaires essentielles à la réalisation du mandat que le législateur s'apprête à lui confier pour qu'elle soit en mesure de répondre adéquatement et rapidement aux besoins des organismes publics afin que ceux-ci puissent rencontrer les obligations que leur imposera la loi.

²⁷ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Les programmes d'accès à l'égalité au Québec, Bilan et perspectives*, décembre 1998. La recommandation 16 précisait que les mêmes groupes cibles que ceux recommandés pour le programme gouvernemental devraient être ciblés pour les programmes des organismes publics et parapublics, ce qui inclurait les personnes handicapées.

²⁸ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE ET DES DROITS DE LA JEUNESSE, *Mémoire à la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur le Projet de loi n° 112, Loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, septembre 2002, p. 17.

²⁹ L.R.Q., c. F-3.1.1.

³⁰ Voir, *supra*, p.14 et 15.

5.3.2 Date d'entrée en vigueur des dispositions

L'article 68 du projet de loi prévoit une entrée en vigueur de ses dispositions à la date de la sanction de la loi. Toutefois, les articles 49, 50 et 52, dispositions relatives à la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics* et à la *Charte des droits et libertés de la personne*, entreront en vigueur à la date fixée par le gouvernement³¹.

La Commission ne peut que s'inquiéter d'un éventuel report de l'entrée en vigueur de ces dispositions, surtout si l'on tient compte du délai d'un an accordé aux organismes visés par la loi pour procéder à l'analyse de leurs effectifs eu égard aux personnes handicapées. De plus, lors de la sanction de ce projet de loi, la quasi totalité des organismes publics auraient déjà complété leur analyse d'effectifs ou seraient sur le point de la terminer. En conséquence, la Commission recommande que les dispositions relatives à la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics* et à la *Charte des droits et libertés de la personne* entrent en vigueur en même temps que les autres dispositions de la loi, à savoir le jour de la sanction de celle-ci.

6 L'ACCÈS AU TRANSPORT PUBLIC

L'accessibilité au transport public des personnes handicapées est une question complexe. L'approche systémique de la question, telle que formulée à l'article 67 de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées*, est donc pertinente et adaptée : elle fait obligation, à un organisme public de transport, de mettre en œuvre « *un plan de développement visant à assurer, dans un délai raisonnable, le transport en commun des personnes handicapées dans le territoire qu'il dessert* ». Cette disposition a soulevé des espoirs considérables. Toutefois, dans la mesure où l'organisme de transport se conforme à son propre plan de développement, un autre article de la même loi, l'article 72, vient priver de tout recours en discrimination les personnes handicapées auxquelles le transport serait inaccessible³². Comme une grande latitude est laissée aux organismes de transport dans l'identification des clientèles et des services à offrir, les résultats concrets ont, jusqu'à maintenant, laissé grandement à désirer. La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse a recommandé l'abrogation de cet article dès 1991³³. En proposant cette abrogation, le Projet de loi n° 56 rencontre finalement les recommandations répétées de la Commission.

Par ailleurs, la Commission note avec satisfaction que les dispositions relatives au transport adapté dans les municipalités et villes où il n'existe pas de transport en commun imposeront à celles-ci, dans un délai d'un an de la sanction de la loi, l'obligation de contracter afin d'assurer l'accès à des moyens de transport adapté sur leur territoire³⁴. Actuellement, ces municipalités ont le pouvoir de le faire mais n'y sont pas obligées.

Les dispositions relatives à l'adaptation du transport public se situent toutefois dans un contexte difficile qu'il n'est pas inutile de rappeler. Notons que l'accès au transport est souvent une pré-condition à l'accès en toute égalité à l'ensemble des services offerts dans la société.

³¹ Notons que les articles 51, 55 et 56, dispositions de concordance relativement aux plans d'embauche dans la *Loi sur l'administration publique* (L.R.Q., c. A-6.01) et la *Loi sur la fonction publique* (L.R.Q., c. F-3.1.1), entreraient en vigueur à la même date que les articles 49, 50 et 52.

³² Pour une analyse des implications de cet article en regard de la Charte, voir : DRAGOMIR, Alexandra, *Le droit à l'égalité d'accès aux moyens de transport pour les usagers handicapés*, Document de travail, Commission des droits de la personne (Direction de la recherche), 14 février 1991.

³³ COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE, *Le droit à l'égalité d'accès aux moyens de transport pour les usagers handicapés (document de synthèse)*, (A. Dragomir, Direction de la recherche), 24 janvier 1991, p. 10.

³⁴ Articles 53 et 54 du projet de loi.

Or, cet accès soulève actuellement beaucoup d'insatisfactions. Le contexte de restrictions budgétaires n'améliore pas la situation. On doit déplorer qu'une approche sensible aux besoins de ce groupe ne fasse généralement pas partie intégrante des grands chantiers de rénovation des installations de transport public, ni de la conception plus fine des mesures d'accès au transport public. Ainsi, malgré des travaux majeurs dans de nombreuses stations du Métro de Montréal, on n'est pas encore en mesure de constater un début de solution aux problèmes d'accès qui se posent pour la clientèle handicapée. Quant à l'accessibilité plus large des installations publiques liées au transport, on constate un manque de sensibilité encore important : ainsi, on remplace, dans certains services, les préposés à la clientèle par des machines sans se soucier de l'accessibilité large de cette technologie aux personnes ayant des incapacités visuelles, aux personnes se déplaçant en fauteuil roulant ou aux personnes ayant une déficience d'ordre intellectuel, par exemple. L'accessibilité physique des lieux subit le même ordre d'oubli.

On note toutefois au même moment, une grande diversité de travaux, d'expérimentations et de normes qui sont développées et mises en œuvre dans tous les pays à haut développement économique³⁵. Ce qui caractérise ces travaux et la conception de ces normes, c'est l'objectif de prise en compte de la diversité la plus large possible des déficiences et incapacités. C'est aussi le souci d'abolir l'ensemble des barrières tant architecturales que celles liées à l'utilisation de diverses technologies pour assurer l'accès au service (appareils divers assurant la vente des billets, l'accès aux véhicules, etc.). De plus, on constate que la technologie est au point, que de nombreux appareils adaptés ont été conçus, qu'ils sont produits et disponibles, et qu'ils sont relativement peu ou pas plus coûteux que les appareils non-adaptés. Il ne manque donc plus, localement, que l'adhésion à une perspective d'accessibilité de cette clientèle dans la conception, l'installation et la rénovation des installations. Tout cela exigera une volonté ferme et largement partagée.

Ce choix est d'autant plus pertinent et urgent que la population vieillit et qu'une proportion croissante de personnes seront, dans les prochaines années, limitées dans leurs déplacements, augmentant ainsi le nombre de personnes qui ne pourront bénéficier du transport public. Les économies liées à ce qui a pu apparaître comme une dépense destinée à une portion limitée de la population créeront bientôt un handicap sérieux pour un nombre beaucoup plus important de personnes. Peut-être pourra-t-on alors mieux saisir la notion de handicap.

Dans cette perspective, tout projet de modification des installations liées au transport en commun devrait comporter un volet d'évaluation d'impact sur les personnes handicapées.

7 L'ACCÈS AUX ÉDIFICES PUBLICS

L'accès aux immeubles publics et lieux de travail qui n'étaient pas assujettis au Code du bâtiment en 1976 devait être graduellement assuré par les mesures prévues à l'article 69 de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées*. Ces mesures devaient être prévues par règlement déterminant les groupes d'immeubles dont l'accès devait être adapté ou déterminant les catégories d'immeubles exemptées de cette obligation.

Aucun règlement n'a été adopté sur ces sujets. Ainsi, l'accessibilité de ces types d'immeubles aux personnes handicapées a-t-elle été laissée à l'initiative des propriétaires de ces immeubles.

Le projet de loi propose de remplacer cet article 69 par une disposition qui prévoit, dans les deux ans de la sanction de la loi, la préparation et le dépôt d'un rapport au gouvernement sur la non-accessibilité de ces immeubles aux personnes handicapées, sur les catégories d'immeubles qui pourraient être visées par des normes ou en être exemptées, sur les coûts d'application de ces normes et sur la pertinence

³⁵ GARON, Muriel, *Technologies et accès aux transports publics pour les personnes handicapées*, Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse (Direction de la recherche et de la planification), avril 2002.

d'une réglementation. Ce rapport doit également être déposé à l'Assemblée nationale. Finalement, il est prévu que le ministre du Travail doit, par règlement, dans l'année qui suit l'élaboration de ce rapport, déterminer les catégories d'immeubles qui devront être rendus accessibles aux personnes handicapées.

La voie privilégiée par le législateur en 1978 lors de l'adoption de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées* en matière d'accessibilité aux immeubles publics préexistants n'a certainement pas été propice à l'obtention de résultats de façon systématique³⁶. La solution proposée par le Projet de loi n° 56 devrait permettre d'enfin obtenir des résultats plus satisfaisants. La Commission note avec satisfaction que les commentaires qu'elle formulait sur une disposition similaire du Projet de loi n° 155 en février 2003 ont été retenus. Ainsi, la mention que le rapport sur le problème de la non-accessibilité des immeubles devait porter sur la pertinence d'un règlement sur ce sujet a été retirée et le pouvoir d'adopter un règlement qui était facultatif est-il devenu obligatoire.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La révision de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées* proposée dans le Projet de loi n° 56 marque une avancée importante pour la matérialisation des droits des personnes handicapées. Dans son état actuel, le document témoigne d'une vision large et de la volonté de traduire celle-ci en politiques et instruments efficaces.

La Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse ne peut donc que souscrire aux grandes lignes proposées par le projet, en particulier :

- § la définition d'orientations fondées sur les grands axes reconnus comme les plus appropriés pour servir de base à une politique d'intégration des personnes handicapées à tous les domaines de la vie normale en société;
- § une définition claire et forte de la mission de l'organisme chargé de veiller au respect des principes et des règles qui sont énoncés dans cette loi;
- § le pouvoir qui est donné à cet organisme de requérir des renseignements et documents et celui de faire des recommandations entraînant une obligation de réponse;
- § l'introduction d'une clause requérant la consultation du ministre lors de l'élaboration de lois ou règlements pouvant avoir un impact significatif sur les personnes handicapées.

Quant à l'accès des personnes handicapées au travail et aux documents et services offerts au public, là aussi des avancées significatives sont intégrées au projet de loi :

- § l'inscription des personnes handicapées comme cible de la *Loi sur l'accès à l'égalité dans des organismes publics*;
- § la mise en place d'une stratégie gouvernementale d'intégration au travail axée sur les résultats, avec des mécanismes d'évaluation et de révision continus;
- § l'obligation pour les ministères et organismes d'une certaine taille d'adopter un plan d'action identifiant les obstacles à l'intégration des personnes handicapées à leurs activités;
- § l'engagement du gouvernement d'établir une politique visant à mettre en place les mesures d'accommodement raisonnable permettant l'accès des personnes handicapées aux documents et aux services offerts au public.

³⁶ À titre d'illustration, le 2 décembre 2002, le Tribunal des droits de la personne a pris acte d'une entente intervenue entre la Commission agissant en faveur de quatre personnes handicapées en fauteuil roulant et Place Desjardins inc. Ce jugement prend acte de l'installation d'un ascenseur qui dessert le basilaire 1 ainsi que les autres niveaux de l'aire ouverte du Complexe Desjardins, prend acte de l'installation d'ouvre-portes automatiques aux quatre entrées principales du Complexe Desjardins et condamne Place Desjardins inc. à payer à titre de dommages moraux 7 000 \$ à chacun des quatre plaignants.

La Commission demeure consciente que la matérialisation de ces différentes politiques et mesures dépendra de la volonté d'en soutenir l'application et d'investir les énergies et ressources requises à cette fin. Elle considère que les incitatifs à cet effet devraient être vigoureux et le suivi attentif. C'est pourquoi elle s'oppose à l'inscription, dans la loi, de la disposition limitative générale proposée s'appliquant aux organismes tant privés que publics et qui pourrait en miner les assises.

Aussi la Commission est-elle d'avis que certains engagements devraient accompagner ce projet de loi et certaines modifications devraient y être apportées.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

La Commission recommande l'adoption du Projet de loi n° 56 sous réserve de ses autres recommandations.

Recommandation 2

La Commission recommande que l'article 1.3 soit retiré. Si le législateur choisit d'inclure une disposition limitative dans la loi, celle-ci devrait renvoyer explicitement au concept reconnu de l'accommodement raisonnable sans contrainte excessive, conformément au droit positif en matière de droit à l'égalité.

Recommandation 3

La Commission réitère sa préoccupation à l'effet que des mécanismes soient mis en place afin de s'assurer qu'un suivi vigilant des politiques énoncées en matière d'accès aux documents et aux services offerts au public soit effectué dans les lieux prévus pour leur mise en œuvre.

Recommandation 4

Quant à la recherche de mesures appropriées d'adaptation, d'accommodement raisonnable ou de remèdes systémiques favorisant l'accès des personnes handicapées, en toute égalité, aux services publics, la Commission recommande que les incitatifs pour qu'une telle recherche se généralise et soit menée à bien, dans les meilleurs délais et dans tous les secteurs visés, soient vigoureux et qu'un suivi attentif soit assuré.

Recommandation 5

La Commission recommande que le premier élément de la stratégie gouvernementale d'intégration et de maintien en emploi des personnes handicapées soit l'inclusion de celles-ci comme groupe cible des programmes d'accès à l'égalité élaborés dans le cadre de l'obligation contractuelle.

Recommandation 6

La Commission réitère sa recommandation que des programmes d'accès à l'égalité soient établis dans les ministères et organismes dont le personnel est nommé suivant *Loi sur la fonction publique*.

Recommandation 7

La Commission demande au gouvernement de s'engager à accorder à la Commission les ressources supplémentaires essentielles à la réalisation du mandat que le législateur

s'apprête à lui confier pour qu'elle soit en mesure de répondre adéquatement et rapidement aux besoins des organismes publics afin que ceux-ci puissent rencontrer les obligations que leur imposera la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics*.

Recommandation 8

La Commission recommande que les dispositions relatives à la *Loi sur l'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics* et à la *Charte des droits et libertés de la personne* entrent en vigueur en même temps que les autres dispositions de la loi, à savoir le jour de la sanction de celle-ci.

Recommandation 9

Tout projet de modification des installations liées au transport en commun devrait comporter un volet d'évaluation d'impact sur les personnes handicapées.