

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

Mémoire de l'Office des personnes handicapées du Québec

DRDP - 1088

RÉDACTION

François Nichols, conseiller
Direction de la recherche, du
développement et des programmes

COLLABORATION

Denis Boulanger, conseiller au président-
directeur général
Benoît Coulombe, conseiller juridique
Anne Hébert, directrice adjointe
Jan Zawilski, directeur

LE

18 août 2000

MISE EN PAGE

Francesca Beaulieu
Lise Fillion

APPROBATION

Norbert Rodrigue
Président-directeur général

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
---------------------------	----------

PRÉOCCUPATIONS DE L'OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC	3
---	----------

Mesures adaptées pour l'accès aux documents administratifs des organismes publics	3
---	---

Frais pour l'application de mesures adaptées	5
--	---

Exemption de frais lorsqu'un document est localisé en un lieu inaccessible à une personne handicapée restreinte dans ses déplacements.....	6
--	---

Assistance à une personne handicapée restreinte dans sa capacité de comprendre	7
--	---

CONCLUSION.....	10
------------------------	-----------

RECOMMANDATIONS DE L'OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC	11
--	-----------

Introduction

L'adaptation des moyens de communication aux besoins des personnes handicapées est une condition essentielle de leur participation à la société québécoise comme citoyens à part entière. À cet égard, l'encadrement législatif de l'accès à l'information détenue par les organismes publics et les entreprises est important. Non seulement est-il susceptible de permettre aux personnes handicapées d'exercer effectivement des droits précieux, mais il est une occasion pour le pouvoir politique de faire preuve de cohérence dans l'expression juridique de nos valeurs sociales.

L'Office des personnes handicapées du Québec (ci-après, l'Office) a fait ses premières représentations dans le domaine de l'accès à l'information en 1981 lors des audiences d'un comité d'études qui ont précédé l'adoption en 1982 de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et la protection des renseignements personnels* (Loi sur l'accès). L'Office est intervenu à plusieurs reprises par la suite, notamment en 1992 et 1994, en proposant l'adoption de mesures pour accommoder l'exercice par les personnes handicapées des droits existant dans la Loi sur l'accès et dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé* (Loi sur le secteur privé), adoptée en 1993.

L'Office est revenu à la charge en octobre 1997 en présentant un mémoire devant cette commission dans le cadre de l'examen du dernier rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information sur la mise en œuvre de la Loi sur l'accès et de la Loi sur le secteur privé. L'Office a été ensuite invité, en septembre 1998, à présenter un mémoire complémentaire au premier à l'occasion de l'examen du projet de loi 451 déposé en juin 1998 par le ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration (MRCI) de l'époque, M. André Boisclair. Des progrès fort intéressants semblaient enfin poindre à l'horizon.

D'abord, le projet de loi 451 proposait des modifications pour obliger les organismes publics à fournir un document administratif ou à communiquer un renseignement personnel sous une forme adaptée à une personne ayant une déficience visuelle ou auditive et les inciter à détenir leurs renseignements dans des endroits accessibles. Ensuite, le ministre accueillait favorablement l'idée d'inclure dans la Loi sur le secteur privé une disposition rappelant l'obligation des entreprises d'accommoder l'exercice des droits des personnes handicapées. Finalement, des échanges au niveau administratif étaient établis entre l'Office et le MRCI pour poursuivre les discussions sur l'idée de modifier la Loi sur l'accès pour y inclure une obligation des organismes publics de porter assistance à une personne ayant une déficience intellectuelle pour l'aider à comprendre un document auquel elle accède.

Comme on le sait, le projet de loi 451 est mort au feuillet des travaux de l'Assemblée nationale à la veille des élections de l'automne 1998.

Le projet de loi 122 remplace aujourd'hui le projet de loi 451. L'Office a déjà exprimé sa satisfaction de voir que le projet de loi 122 proposait des mesures d'aménagement de l'exercice des droits des personnes handicapées, mais aussi sa vive déception du fait qu'il constitue un recul par rapport au projet de loi 451, notamment en ce qui a trait à l'accès aux documents administratifs des organismes publics. L'Office détaille ici ses préoccupations.

Préoccupations de l'Office des personnes handicapées du Québec

Mesures adaptées pour l'accès aux documents administratifs des organismes publics

Une telle obligation était prévue dans le projet de loi 451. Elle est absente dans le projet de loi 122. Cela s'explique sans doute par une crainte des impacts financiers de l'application de mesures adaptées par les organismes publics pour donner accès à des documents administratifs. L'Office ne partage pas cette crainte.

D'abord, la scène fédérale est instructive. La législation fédérale prévoit depuis 1992 l'application de mesures adaptées pour la communication de documents aux personnes ayant une déficience sensorielle. Des recherches que nous avons effectuées en 1997 auprès de diverses autorités fédérales ne nous avaient pas permis d'obtenir d'informations sur les coûts consécutifs à l'introduction de mesures prévoyant le recours à des mesures adaptées en matière d'accès à l'information. Ces coûts n'étaient pas comptabilisés par les ministères et organismes fédéraux. Cette absence de données peut s'expliquer, selon nous, du fait que les modifications à la législation fédérale n'ont pas provoqué d'augmentation significative des demandes et des coûts.

Ensuite, il est intéressant de considérer une expérience québécoise récente en matière de communication des autorités publiques avec les personnes handicapées. Il s'agit des services d'interprètes gestuels pour les personnes ayant une déficience auditive devant les tribunaux judiciaires.

En 1997, le ministère de la Justice (MJQ) acceptait, à la demande de l'Office, d'assumer le coût de ces services de façon à couvrir l'ensemble des tribunaux judiciaires québécois. Auparavant, ces services n'étaient couverts qu'en matière pénale. À compter du 1^{er} avril 1997, ils le devenaient également en matière civile, devant toutes les juridictions. À cette époque, le ministère de la Justice, incertain des conséquences budgétaires, s'était réservé la possibilité de revoir la mesure. Cela ne s'est pas avéré nécessaire. À preuve, en février 1999, le droit aux services d'interprètes gestuels était étendu pour les entrevues en diverses matières judiciaires. Cette expérience est selon nous fort pertinente en l'espèce. En effet, nous ne voyons pas comment le recours occasionnel à une mesure adaptée de communication d'un document par un organisme public pourrait obérer ses finances en comparaison des frais assumés par le MJQ pour les services d'interprètes gestuels lors de toute entrevue ou audition judiciaire !

Finalement, il faut souligner le double impact du développement des technologies sur les coûts de communication de documents aux personnes handicapées. D'abord, les innovations technologiques rendent plus accessible aux organismes publics l'utilisation de mesures adaptées. Ainsi en est-il, par exemple, des nouveaux logiciels permettant de convertir en braille un document imprimé. Par ailleurs, le développement technologique signifie aussi que les organismes ont moins besoin de recourir à des mesures adaptées pour communiquer leurs documents à des personnes handicapées. Nous en donnons pour exemple l'équipement dont disposent de plus en plus de personnes ayant une déficience visuelle, équipement permettant la synthèse vocale ou la reproduction en gros caractères de documents transmis sur support électronique, via Internet ou sur disquette.

En somme, l'Office estime que l'application de mesures adaptées pour la communication des documents administratifs ne peut représenter une contrainte financière excessive pour l'État. Ces mesures représentent ainsi un accommodement raisonnable, au sens donné à cette expression en matière de droits de la personne, que l'État doit assurer. Au demeurant, si cet argument ne satisfaisait pas à la prudence budgétaire, il serait possible, comme nous l'avons déjà indiqué au ministre, de procéder graduellement par voie réglementaire, en identifiant les organismes ou catégories d'organismes auxquels

l'obligation de recourir à des mesures adaptées pour la communication de documents administratifs s'appliquerait. Nous sommes persuadés qu'un suivi des dépenses engagées par ces organismes pour satisfaire à leur nouvelle obligation démontrerait qu'il en coûte peu et qu'à terme tous les organismes devraient y être soumis.

En conséquence, l'Office recommande *l'ajout dans la Loi sur l'accès d'une disposition prévoyant, qu'à la demande d'une personne handicapée, un organisme ait l'obligation d'appliquer des mesures adaptées pour lui communiquer un document administratif.*

Frais pour l'application de mesures adaptées

Les personnes handicapées doivent être traitées sans discrimination ni privilège. Ce principe est depuis longtemps à la base de l'action de l'Office et reconnu, notamment, dans la politique gouvernementale À part... égale sur l'intégration sociale des personnes handicapées. Appliqué ici, il signifie que les personnes handicapées ne doivent payer ni plus ni moins que les autres pour exercer leurs droits en matière d'accès à l'information. À ce titre, l'Office ne demande pas la gratuité pour la communication de renseignements personnels aux personnes handicapées (et de documents administratifs, selon le souhait déjà exprimé). Il demande la parité. On ne saurait convaincre une personne handicapée qu'elle a les mêmes droits que tous à condition de payer plus cher !

La législation fédérale est encore ici intéressante à considérer. En vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, qui traite de l'accès aux documents administratifs de l'administration fédérale, des frais de communication peuvent être exigés. Le *Règlement sur l'accès à l'information* les définit et précise que lorsqu'un document est communiqué sur un « support de substitution », c'est-à-dire sous forme adaptée, ses frais de reproduction ne peuvent dépasser ceux prévus pour sa reproduction sur un support ordinaire (photocopie, microfiche, microfilm, etc.).

Cette façon de faire devrait être retenue ici par le législateur québécois autant pour modifier la Loi sur l'accès que la Loi sur le secteur privé. L'Office offre sa collaboration pour en formuler l'expression.

Ainsi, l'Office recommande l'ajout dans la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé, selon des modalités à définir, de dispositions à l'effet que les frais d'application de mesures adaptées à un document ne peuvent excéder les frais autrement exigibles pour la reproduction de ce même document sans application de mesures adaptées.

Exemption de frais lorsqu'un document est localisé en un lieu inaccessible à une personne handicapée restreinte dans ses déplacements

Les articles 11 et 85 de la Loi sur l'accès donnent la possibilité au gouvernement de prévoir, par règlement, les cas où une personne est exemptée du paiement des frais d'accès. Le projet de loi 451 (article 29) soulignait au gouvernement l'opportunité, en matière de renseignements personnels, d'exempter du paiement des frais une personne handicapée restreinte dans ses déplacements lorsqu'elle ne peut consulter sur place un document parce que situé en un endroit inaccessible. Le projet de loi 122 ne reprend pas cette idée. L'Office estime qu'il le devrait, autant en matière d'accès aux documents administratifs que de renseignements personnels. Les articles 11 et 85 de la Loi sur l'accès devraient être modifiés en ce sens.

En conséquence, l'Office recommande *l'ajout dans la Loi sur l'accès de dispositions prévoyant que les exemptions réglementaires de paiement de frais comprennent le cas où une personne handicapée restreinte dans ses déplacements ne peut consulter un document sur place.*

Assistance à une personne handicapée restreinte dans sa capacité de comprendre

Depuis 1992, l'Office fait des représentations pour que soit ajoutée à la Loi sur l'accès une obligation pour les organismes publics de porter assistance à une personne ayant une déficience intellectuelle pour l'aider à comprendre les documents auxquels la loi lui donne accès.

La suggestion de l'Office n'a pas été retenue dans le projet de loi 451. À l'occasion des échanges intervenus sur ce projet de loi devant cette commission à l'automne 1998, il est apparu que le ministre de l'époque s'inquiétait de la difficulté de rédaction et de la portée d'une telle obligation. L'Office profite maintenant de l'occasion pour réitérer sa demande et proposer une façon réaliste de l'exprimer dans la loi.

La proposition de l'Office s'inspire de l'article 84.1 de la Loi sur l'accès qui prévoit que les établissements de santé ou de services sociaux, la Commission de la santé et de la sécurité du travail (CSST), la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ) et la Régie des rentes doivent, à la demande d'une personne, lui fournir l'assistance d'un professionnel, qualifié pour l'aider à comprendre un renseignement de nature médicale ou sociale la concernant. On comprend que l'existence de cet article de la loi découle du fait que, pour le commun des mortels, il peut souvent être difficile, voire impossible, de comprendre certains renseignements de nature médicale ou sociale, sans l'assistance d'une personne qui s'y connaît. Pour une personne ayant une déficience intellectuelle, limitée dans sa capacité de comprendre, cela peut être vrai non seulement à l'égard des renseignements personnels de nature médicale ou sociale, mais aussi à l'endroit de documents administratifs ou de renseignements personnels provenant de n'importe quel organisme public et que peut comprendre une personne sans limitation intellectuelle. D'où l'idée d'offrir aux personnes ayant une déficience intellectuelle une assistance pour les aider à comprendre l'ensemble des documents auxquels elles peuvent avoir accès.

L'Office croit qu'il est possible d'exprimer de façon satisfaisante une telle obligation d'assistance dans la Loi sur l'accès. Il s'agirait d'y ajouter des articles 10.1 et 84.2, libellés à peu près dans les termes suivants : « sur demande d'une personne handicapée, limitée dans sa capacité de comprendre, le responsable ou une personne qualifiée pour ce faire au sein de l'organisme, lui prête assistance pour l'aider à comprendre le document ».

Cette formulation, croyons-nous, exprime clairement l'obligation faite et en limite la portée. Il n'y a pas d'obligation de faire comprendre. L'obligation se limite à aider. On retrouve le même mot à l'article 84.1. Un survol rapide des ouvrages juridiques traitant d'accès à l'information et des décisions de la Commission d'accès à l'information ne révèle aucun exemple de cas où l'application de l'article 84.1 aurait posé difficulté. Nous ne voyons pas pourquoi il en irait autrement pour les nouveaux articles suggérés.

En terminant sur ce point, disons qu'il est vrai que, dans l'état actuel des choses, rien n'empêche un responsable de l'accès ou un membre du personnel d'un organisme public de porter assistance à une personne ayant une déficience intellectuelle pour l'aider à comprendre un document. S'il importe d'en faire une obligation légale explicite, c'est qu'il faut que la loi reflète nos valeurs sociales. Le Québec s'est engagé depuis plusieurs années sur la voie de l'intégration sociale, scolaire et professionnelle des personnes handicapées. Cela a signifié pour les personnes ayant une déficience intellectuelle la mise en place d'une pléiade de mesures socio-économiques visant à leur rendre une autonomie et une liberté que la société d'hier ne leur reconnaissait pas. On songe, par exemple, à la désinstitutionnalisation, à la multiplication des centres de travail adapté et des contrats d'intégration au travail, aux modifications apportées à la *Loi sur l'instruction publique*, à la réforme des programmes de soutien financier et des régimes de protection. L'intégration à l'école, au travail et dans la communauté des personnes ayant une déficience intellectuelle est un mouvement bien réel dont nous sommes témoins. Il va s'amplifiant. C'est le devoir de toute la société de les appuyer dans leurs démarches, pas seulement celui de leurs proches et amis. En matière d'accès à l'information, les organismes publics doivent donner le pas.

En conséquence, l'Office recommande *l'ajout dans la Loi sur l'accès de dispositions prévoyant que, sur demande d'une personne ayant une déficience intellectuelle, un organisme doit lui prêter assistance pour l'aider à comprendre un document auquel elle accède.*

Conclusion

Le *Code civil du Québec* et la *Charte des droits et libertés de la personne* énoncent de façon générale les droits de tous en matière d'accès à l'information et de protection des renseignements personnels. Pourtant, le législateur a jugé nécessaire de préciser en bonne partie les modalités d'exercice de ces droits dans la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé. De la même façon, l'Office estime que, même si l'obligation d'accommoder l'exercice des droits des personnes est reconnue par le droit positif, il incombe au législateur d'en aménager formellement les modalités pour s'assurer de son exécution dans les divers domaines d'activité. En matière d'accès à l'information, le projet de loi 122 s'y prête bien et, pour répondre à la question que pose le gouvernement dans le document de consultation du Forum national sur la citoyenneté et l'intégration, est une occasion d'accroître l'efficacité de mécanismes déjà existants pour lutter contre une forme d'exclusion.

Recommandations de l'Office des personnes handicapées du Québec

- *Ajout dans la Loi sur l'accès d'une disposition prévoyant, qu'à la demande d'une personne handicapée, un organisme ait l'obligation d'appliquer des mesures adaptées pour lui communiquer un document administratif.*
- *Ajout dans la Loi sur l'accès et la Loi sur le secteur privé de dispositions à l'effet que les frais d'application de mesures adaptées à un document ne peuvent excéder les frais autrement exigibles pour la reproduction de ce même document sans application de mesures adaptées.*
- *Ajout dans la Loi sur l'accès de dispositions prévoyant que les exemptions réglementaires de paiement de frais d'accès comprennent le cas où une personne handicapée restreinte dans ses déplacements ne peut consulter un document sur place.*
- *Ajout dans la Loi sur l'accès de dispositions prévoyant que, sur demande d'une personne ayant une déficience intellectuelle, un organisme doit lui prêter assistance pour l'aider à comprendre un document auquel elle accède.*