

LE DROIT À L'ÉGALITÉ D'ACCÈS AUX MOYENS DE TRANSPORT
POUR LES USAGERS HANDICAPÉS
(Document synthèse)

Document adopté à la 353e séance de la Commission,
tenue le 24 janvier 1991, par sa résolution COM-353-8.1.1

Me André Labonté
Secrétaire de la Commission

Recherche et rédaction :

Me Alexandra Dragomir, conseillère juridique
Direction de la recherche

Traitement de texte :

Clémence Dupras (Direction de la recherche)

Note

Ce document a été publié par la Commission des droits de la personne. Le 29 novembre 1995, cette commission a été fusionnée avec la Commission de protection des droits de la jeunesse. Le nom du nouvel organisme est **Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse**.

INTRODUCTION

L'adoption de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées, (1) de même que le fait que le législateur ait, par la même occasion, modifié la Charte des droits et libertés de la personne, (2) afin qu'il y soit inclus le fait qu'une personne "est une personne handicapée ou qu'elle utilise un moyen pour pallier son handicap" à titre de motif prohibé de discrimination, (3) ont certes contribué à permettre aux personnes handicapées de pouvoir davantage intégrer une société qui les a si longtemps tenues à l'écart.

Malgré une volonté manifeste et les efforts déployés en ce sens, tant par le secteur public que privé, il reste un énorme bout de chemin à parcourir avant que l'on puisse parler d'une réelle égalité au sens de l'article 10 de la Charte. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne l'égalité d'accès aux biens et services pour les personnes vivant avec un handicap, notamment quant à l'accès aux services de transport en commun.

Étant donné que la Commission des droits de la personne a, depuis un certain temps, reçu plusieurs plaintes alléguant de la discrimination fondée sur le handicap dans les services de transport en commun ainsi que des demandes d'avis, la Commission s'est penchée sur la question du droit à l'égalité d'accès aux moyens de transport pour les usagers handicapés et a préparé le présent avis.

1. DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES ET DES USAGERS DONT LA MOBILITÉ EST RÉDUITE EN RAISON D'UN HANDICAP

Aux fins d'application de la Charte des droits et libertés de la personne, il y a lieu de distinguer entre "handicap" et "personne handicapée". Alors que cette dernière notion est restrictive et s'applique dans un cadre précis, à savoir celui de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées, la notion de "handicap" devrait recevoir une interprétation large qui puisse permettre à toute personne affectée par un handicap de jouir d'une protection égale lorsqu'elle allègue discrimination fondée sur le handicap en vertu de l'article 10 de la Charte.

La Charte des droits et libertés de la personne se révèle un outil indispensable dans la recherche de l'égalité pour tous et du respect des droits et libertés qui y sont inscrits.

En vertu de la Charte, les droits des personnes vivant avec un handicap ne diffèrent aucunement de ceux de toute autre personne.

C'est donc dire que les personnes handicapées ou les usagers dont la mobilité est réduite en raison d'un handicap jouissent d'une protection égale des droits qui leur sont garantis par la Charte.

En effet, aux termes de l'article 10 de la Charte:

"Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

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

Par ailleurs, l'article 15 de la Charte stipule que:

"Nul ne peut, par discrimination, empêcher autrui d'avoir accès aux moyens de transport ou aux lieux publics, tels les établissements commerciaux, hôtels, restaurants, théâtres, cinémas, parcs, terrains de camping ou de caravaning, et d'y obtenir les biens et les services qui y sont disponibles."

La Charte prohibe expressément la discrimination fondée sur le handicap et interdit que l'on empêche, par discrimination, autrui d'avoir accès aux moyens de transport. Or, il n'est pas nécessaire d'empêcher formellement une personne vivant avec un handicap d'avoir accès aux moyens de transport pour qu'il en résulte une situation discriminatoire. Une telle situation peut être omniprésente en l'absence d'une interdiction formelle.

Sans pour autant reconnaître de droits distincts aux personnes affectées par un handicap, l'on peut néanmoins conclure que, dans la mesure où la Charte prohibe expressément la discrimination fondée sur le handicap, les personnes ainsi protégées sont en droit de jouir d'un traitement qui leur assure une égalité d'accès aux moyens de transport.

La poursuite et l'atteinte de cet objectif commandent que l'on s'interroge sur les moyens qui ont été pris pour ce faire et des résultats ainsi obtenus. Il devient alors évident que l'on ne saurait

se contenter d'un traitement identique qui, on le sait, n'est pas forcément synonyme d'un traitement égal, pas plus qu'il ne l'est d'une absence de discrimination.

Au contraire, le droit à l'égalité d'accès aux moyens de transport implique que les personnes handicapées ou les usagers dont la mobilité est réduite en raison d'un handicap puissent bénéficier de services qui leur permettent d'atteindre une réelle égalité.

En l'occurrence, on aurait dû atteindre cette égalité d'accès par l'effet combiné des dispositions de la Charte et de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées. De toute évidence, en vertu de cette dernière, les services de transport adapté furent considérés comme constituant un moyen d'assurer un traitement spécial pour pourvoir aux besoins de certaines personnes handicapées. Par ailleurs, il incombait aux organismes publics de transport de prendre les moyens qui s'imposent afin de rendre les services réguliers accessibles aux autres usagers composant la population ciblée, mais non admissibles aux services de transport adapté. Ceci est d'autant plus clair lorsqu'on se réfère à la politique d'admissibilité adoptée par le ministre des Transports en 1983 (4).

En effet, l'on y énonce clairement que le service de transport adapté doit être considéré comme un substitut mis à la disposition des personnes handicapées qui ne peuvent, en raison de leur déficience, utiliser le service de transport en commun régulier. De la même façon, il ressort tout aussi explicitement que l'adaptation du service régulier du transport en commun doit être recherchée de façon continue afin d'en accroître l'accessibilité aux autres personnes handicapées, non-admissibles au transport adapté.

Il s'ensuit que l'on ne peut se contenter d'offrir à ces personnes un service identique à celui offert aux usagers qui ne souffrent d'aucun handicap, puisque c'est précisément une telle attitude qui est à l'origine d'une discrimination systémique à leur égard et dont le résultat fut de leur rendre inaccessibles, à toutes fins pratiques, les moyens de transport publics.

En l'espèce, les structures mêmes du réseau de transport en commun régulier ont indirectement pour effet d'empêcher certaines personnes vivant avec un handicap de jouir d'un accès aux moyens de transport. Cet empêchement découle notamment du fait que les services du transport en commun régulier n'ont pas été conçus pour répondre aux besoins de ces personnes. D'une certaine façon, on a visé l'utilisateur moyen, donc "bien portant" et par le fait même, on a indirectement exclu l'utilisateur handicapé.

La reconnaissance d'un droit suppose que celui-ci puisse valablement être exercé. En matière de transport, l'on ne pourra parler d'une quelconque forme d'égalité que lorsque les services dispensés seront accessibles au plus grand nombre et que les multiples barrières qui empêchent cette liberté d'accès auront disparu. Dans le même esprit, une telle égalité d'accès ne saurait se concrétiser si, pour ce faire, l'on porte atteinte à d'autres droits et libertés reconnus par la Charte.

La reconnaissance du droit d'égalité d'accès aux moyens de transport commande des changements, tant sur le plan matériel qu'au niveau des mentalités. Pour que ce droit puisse se concrétiser, les organismes publics de transport devront apporter les améliorations et adaptations nécessaires au service régulier afin de rendre celui-ci accessible au plus grand nombre. Ceci ne pourra se faire, cependant, que dans la mesure où l'on reconnaîtra que dans certaines circonstances l'égalité d'accès devient indissociable d'un traitement "spécial" dans le sens mélioratif de l'expression.

2. LA COMPLÉMENTARITÉ

Dans la mesure où la Charte reconnaît aux personnes affectées par un handicap un droit d'égalité d'accès aux moyens de transport, il s'ensuit que la Commission des droits de la personne favorise une approche qui puisse rendre les services du transport en commun régulier accessibles au plus grand nombre. Nous croyons donc que c'est en offrant un transport équivalent par la complémentarité des deux réseaux - adapté ET régulier - que les organismes publics de transport pourront le mieux atteindre cet objectif.

Rappelons que l'un des buts poursuivis par tout organisme public de transport en commun est d'offrir à l'ensemble de ses usagers un service qui lui permette de se déplacer de manière efficace, économique et en subissant le moins d'inconvénients possible. Ceci vaut tout autant pour les personnes handicapées ou les usagers dont la mobilité est réduite en raison de leur handicap.

La création des services de transport adapté apporte une réponse partielle au problème d'inaccessibilité aux moyens de transport en ce qu'ils assurent un accès à une certaine proportion des personnes handicapées. Toutefois, bien que ces services constituent une mesure positive en ce sens, ils ne suffisent pas, à eux seuls, pour garantir l'exercice des droits reconnus par la Charte. En effet, les usagers dont la mobilité est réduite en raison d'un handicap ne jouissent pas, en vertu de la Loi assurant l'exercice des droits des

personnes handicapées, de services particuliers qui leur assureraient une accessibilité aux moyens de transport.

Ces usagers dont la mobilité est déjà restreinte, voient celle-ci davantage réduite en raison de la nature même des services du transport régulier. De par ses structures et sa conception, le transport en commun régulier ne répond pas, actuellement, de façon adéquate aux besoins de ces usagers.

Ces personnes, qui se trouvent dans ce que l'on pourrait qualifier de zone grise, sont doublement brimées dans l'exercice, voire même la reconnaissance de leur droit à l'égalité d'accès aux moyens de transport. D'une part, ces usagers ne sont pas admissibles aux services de transport adapté, parce que ne rencontrant pas les critères retenus à cette fin et, d'autre part, ils ne peuvent, en raison de leur handicap, bénéficier pleinement des mêmes services dont jouit la population en général.

Ce résultat, à savoir la difficulté ou l'impossibilité rencontrée par certains usagers dont la mobilité est réduite en raison d'un handicap à pouvoir utiliser les services du transport en commun régulier, constituerait une discrimination indirecte, c'est-à-dire une discrimination découlant de l'application de pratiques, en apparence neutres, mais dont les effets sont préjudiciables. Or, lorsqu'il y a discrimination par suite d'un effet préjudiciable, la mesure ou le remède approprié constitue l'accommodement, à savoir de procéder à des adaptations raisonnables au transport régulier afin de répondre aux besoins spéciaux liés, en l'espèce, au handicap des usagers obligés d'utiliser le transport en commun régulier parce que non admissibles aux services du transport adapté.

En somme, il s'agit de prendre des mesures raisonnables, échelonnées dans le temps, qui permettront d'accommoder le groupe ciblé, en l'occurrence les usagers dont la mobilité est réduite en raison d'un handicap, de façon à permettre à ces personnes un accès au transport en commun régulier. Le choix et la nature des mesures adoptées seront inévitablement déterminés par des considérations telles la sécurité, la technologie, les facteurs économiques et le respect des droits et libertés de la personne et, dans la mesure où, ce faisant, l'organisme qui procède à de telles adaptations n'en subit pas un "préjudice injustifié" ou une "contrainte excessive".

Pour les usagers des services de transport adapté, la situation n'en demeure pas moins problématique, bien que ces services soient destinés à contrer l'inaccessibilité aux services réguliers du transport en commun. Or, malgré une accessibilité à des moyens de

transport, l'on peut difficilement affirmer que les usagers du transport adapté jouissent pour autant d'une réelle égalité d'accès aux moyens de transport.

Les critiques qui concernent ce mode de transport sont nombreuses et demeurent constantes. L'absence de politiques claires et rigoureuses, particulièrement quant à l'étendue des services, leur qualité, les normes à respecter ou même la formation du personnel, ainsi que l'absence d'une politique homogène d'admissibilité contribuent à des situations d'inégalité. Or, l'inégalité manifeste entre la nature et la qualité des services du transport adapté et celles des services du transport en commun régulier constitue la cause principale de mécontentement des usagers du transport adapté.

Force est de constater que l'accessibilité au réseau régulier demeure problématique et la qualité des services du transport adapté inadéquate.

3. CONCLUSION

Bien qu'en matière de transport l'idéal serait, certes, l'accessibilité universelle, la Commission des droits de la personne est consciente qu'un tel objectif est, sinon impossible à atteindre, à tout le moins difficilement réalisable à court terme. Ce qu'il faut donc rechercher c'est de répondre de façon adéquate et concrète aux besoins du plus grand nombre, sans tarder.

L'accessibilité du réseau régulier aux usagers dont la mobilité est réduite en raison d'un handicap doit devenir un objectif poursuivi continuellement par les organismes publics de transport. Lors du renouvellement des équipements et lors d'améliorations ou de réparations aux infrastructures existantes, l'accessibilité du réseau régulier pour les usagers handicapés et l'amélioration des services du transport adapté devraient, en conséquence, être considérées comme des facteurs déterminants et guider les sociétés de transport dans leurs décisions.

La Commission des droits de la personne du Québec est d'avis que les organismes publics de transport devraient prendre les moyens nécessaires pour rendre leurs services de transport régulier accessibles au plus grand nombre de personnes affectées par un handicap. Ce faisant, les services du transport régulier permettront aux usagers dont la mobilité est réduite en raison d'un handicap de jouir pleinement d'une égalité d'accès aux moyens de transport, alors que les services du transport adapté continueront à répondre aux besoins particuliers des usagers qui ne pourraient toujours pas, en

dépit des améliorations qui seront apportées, bénéficiaire du service régulier.

4. RECOMMANDATIONS

Consciente que le droit à l'égalité d'accès aux moyens de transport des personnes handicapées et des usagers dont la mobilité est réduite en raison d'un handicap n'est pas respecté conformément aux exigences de la Charte, la Commission des droits de la personne est d'avis que des moyens d'action devraient être envisagés.

A cet effet, les moyens d'action suivants sont recommandés aux organismes publics de transport:

- leur rappeler la nécessité de respecter les obligations qui découlent des articles 10 et 15 de la Charte;
- exiger de leur part qu'ils améliorent et apportent les adaptations nécessaires aux services réguliers de façon à favoriser leur accessibilité au plus grand nombre;
- exiger qu'ils améliorent les services du transport adapté de façon à respecter davantage les droits et libertés des usagers;
- les inciter à sensibiliser tant leur personnel que les autres usagers sur les attitudes, comportements et moyens qui rendront les services de transport en commun régulier accessibles au plus grand nombre.

Les recommandations suivantes sont adressées au gouvernement du Québec:

- inciter le ministère des Transports à revoir certains aspects de sa politique en matière de transport adapté, notamment en érigeant des normes quant à la qualité des services, la sécurité des véhicules, la formation du personnel, etc;
- souligner au ministère des Transports la nécessité de débloquer des fonds afin que les organismes publics puissent apporter les adaptations qui s'imposent pour rendre les véhicules en circulation et les installations actuelles accessibles au plus grand nombre et de façon à favoriser et permettre l'acquisition d'équipements qui permettront aux organismes publics de transport de

s'acquitter de leurs obligations sans porter atteinte aux droits des personnes handicapées et des usagers dont la mobilité est réduite en raison d'un handicap;

- exiger que le gouvernement reformule l'article 67 de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées de façon à clarifier le concept de transport en commun des personnes handicapées et afin de circonscrire les obligations qui en découlent;
- procéder à l'abrogation de l'article 72 de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées;
- exiger que dans les territoires contigus, les sociétés de transport en commun soient obligées de prévoir des mécanismes qui assureront aux usagers du transport adapté la possibilité de voyager librement d'un territoire à l'autre;
- envisager l'élaboration et la fixation de paramètres ou normes d'accommodation applicables quant à l'accessibilité aux moyens de transport (tant services adaptés que services réguliers); ces normes devraient de préférence s'appliquer en vertu de la Charte et avoir force de loi (sous forme de réglementation ou autre);
- envisager la possibilité de mettre sur pied des programmes d'accès à l'égalité en matière de transport.

Pour sa part, la Commission des droits de la personne continuera sa collaboration avec les groupes concernés dans le but de favoriser la promotion des droits et libertés des personnes affectées par un handicap et la reconnaissance de leur droit à des services de transport répondant adéquatement à leurs besoins.

NOTES

- (1) L.Q., 1978, c. 7.
- (2) L.R.Q., c. C-12.
- (3) Supra, note 1, article 112. Suivant les amendements apportés par la Loi modifiant la Charte des droits et libertés de la personne (L.Q., 1982, c. 61, art. 3), cette expression fut remplacée par "le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap."
- (4) Politique d'admissibilité au transport adapté pour les personnes handicapées, Direction du Transport terrestre des personnes, ministère des Transports, 1983-04-14, à la page 1.