

MÉMOIRE DU BARREAU DU QUÉBEC

Projet de C-81 — *Loi visant à faire du Canada un pays exempt d'obstacles*

18 octobre 2018

Mission du Barreau du Québec

Afin d'assurer la protection du public, le Barreau du Québec surveille l'exercice de la profession, fait la promotion de la primauté du droit, valorise la profession et soutient ses membres dans l'exercice du droit.

Remerciements

Le Barreau du Québec remercie les membres de son Comité consultatif sur les droits de la personne :

M^e Flora Pearl Eliadis, présidente
M^e Samia Abbes
M^e Pierre Bosset
M^e Samira Boukrouh
M^e Maria-Giustina Corsi
M^e Ibrahima Dabo
M^e Frédérique Desruisseaux
M^e Marie-Eve Henrichon
M^e Fannie Lafontaine
M^e Lucie Lamarche
M^e Jasmine Laroche
M^e Jocelin Lecomte
M^e Marie-Nancy Paquet
M^e Shahad Salman
M^e Sharon Sandiford
M^e Serban Mihai Tismanariu
M^e Béatrice Vizkelety

Le secrétariat de ce Comité est assuré par le Secrétariat de l'Ordre et Affaires juridiques du Barreau du Québec :

M^e Siham Haddadi

Édité en octobre 2018 par le Barreau du Québec

ISBN (PDF) : 978-2-924857-44-1

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2018
Dépôt légal – Bibliothèque et Archives Canada, 2018

Table des matières

INTRODUCTION.....	1
1. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX	1
1.1 Pouvoirs importants pour s’assurer du respect de la loi	2
1.2 Un système de plaintes en cas de préjudice auquel s’ajoutent des obligations proactives	2
1.3 Absence de reconnaissance des droits linguistiques pour les Canadiens sourds	2
2. COMMENTAIRES PARTICULIERS	2
2.1 Absence du mot « handicap » ou de l’expression « situation de handicap » dans le titre de la loi	2
2.2 Absence d’échéancier précis.....	3
2.3 Absence de mesures réelles à envisager pour assurer la transformation graduelle souhaitée	3
2.4 Étendre le processus de plaintes aux groupements de personnes	4
2.5 Exemptions trop larges ou non fondées	5

INTRODUCTION

Le 20 juin 2018, la ministre des Sciences et ministre des Sports et des Personnes handicapées, l'honorable Kirsty Duncan, a déposé à la Chambre des communes le projet de loi C-81 intitulé *Loi visant à faire du Canada un pays exempt d'obstacles* (titre abrégé : *Loi canadienne sur l'accessibilité*) (ci-après « projet de loi »).

Ce projet de loi fédéral vise à favoriser une participation pleine et égale dans la société de toutes les personnes, particulièrement des personnes handicapées. Il a également pour mission de rendre le pays exempt d'obstacles, et ce, par la reconnaissance, l'élimination et la prévention de ceux-ci. Plus spécifiquement, l'adoption de cette pièce législative permettrait au gouvernement du Canada de collaborer avec des intervenants et des Canadiens handicapés en vue de la création de normes et de règlements sur l'accessibilité qui s'appliqueraient aux secteurs qui sont sous la compétence fédérale, d'établir des mesures de conformité et de contrôle de l'application et d'élaborer un mécanisme de traitement des plaintes et d'indemnisation des gens handicapés victimes de préjudices physiques, psychologiques ou matériels.

Enfin, le projet de loi constitue l'Organisation canadienne d'élaboration de normes d'accessibilité et prévoit sa mission, sa structure et ses attributions.

Le Barreau du Québec a pris connaissance avec intérêt de ce projet de loi et vous soumet ses commentaires.

1. COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

D'emblée, le Barreau du Québec salue l'excellente initiative du gouvernement visant à mettre en place une loi afin de protéger les droits des personnes handicapées, de sensibiliser la population face aux obstacles auxquels elles sont confrontées et à prendre des mesures proactives pour éliminer et prévenir de tels obstacles.

La portée politique d'une telle législation est considérable puisqu'elle répond en général à plusieurs des revendications des personnes handicapées et est considérée par ces dernières comme une véritable victoire pour la collectivité.

Elle s'inscrit d'ailleurs dans les valeurs prônées par la *Charte canadienne des droits et libertés*¹, la *Loi canadienne sur les droits de la personne*² et la *Convention relative aux droits des personnes handicapées* de l'Organisation des Nations Unies³, dont l'importance est explicitée dans le préambule du projet de loi.

¹ *Loi constitutionnelle de 1982* (R-U), constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, c. 11, ci-après « Charte canadienne ».

² L.R.C. (1985), c. H-6, ci-après « Loi canadienne ».

³ 30 mars 2007, (2010) 2515 R.T.N.U. 3 (n° 44910), ci-après « Convention de l'ONU ».

En général, le Barreau du Québec accueille favorablement le projet de loi. Nous souhaitons toutefois soumettre certaines réserves et propositions.

1.1 Pouvoirs importants pour s'assurer du respect de la loi

Le projet de loi prévoit, à sa section 5, des pouvoirs d'inspection et de vérification importants au commissaire à l'accessibilité, auxquels s'ajoute le pouvoir d'imposer des sanctions en cas de non-respect des obligations, avec des amendes pouvant aller jusqu'à 250 000 \$. Ces pouvoirs étendus énumérés dans le projet de loi nous portent à penser qu'il s'agit d'une loi proactive de protection plus musclée qu'à l'habitude et que des mesures concrètes seront prises pour s'assurer du respect des obligations légales.

1.2 Un système de plaintes en cas de préjudice auquel s'ajoutent des obligations proactives

Nous soulignons l'approche innovatrice dans la création, à la partie 6 du projet de loi, d'une forme de système de plaintes individuelles en cas de préjudice personnel résultant du non-respect des obligations de la loi qui s'ajoute aux obligations proactives prévues à la partie 4 visant la préparation de plans sur l'accessibilité, de rapports d'étape ainsi qu'un processus de rétroaction. Le projet de loi prévoit ainsi un système hybride selon lequel le commissaire à l'accessibilité peut, dans le cadre du système proactif, faire des inspections et des vérifications de sa propre initiative ou sur la base de plaintes provenant de tout individu se sentant lésé.

1.3 Absence de reconnaissance des droits linguistiques pour les Canadiens sourds

En 2010, le Canada a ratifié la Convention de l'ONU qui prévoit que les langues des signes ont le même statut que les langues parlées. D'ailleurs, l'article 21 de la Convention invite les États signataires à encourager et reconnaître officiellement l'identité linguistique des personnes atteintes de surdité .

À ce jour, l'Ontario est la seule province canadienne à avoir reconnu la langue des signes québécoise et la langue des signes américaine (ci-après « LSA ») dans une pièce législative. Le Manitoba et l'Alberta ont également reconnu la LSA, mais par motion adoptée par l'assemblée législative, ce qui n'a pas la même force qu'une loi.

Dans ce contexte, le Barreau du Québec estime que le gouvernement fédéral devrait prévoir des mesures afin de faciliter l'exercice des droits des personnes en situation de surdité.

2. COMMENTAIRES PARTICULIERS

2.1 Absence du mot « handicap » ou de l'expression « situation de handicap » dans le titre de la loi

Le Barreau du Québec s'interroge sur l'absence du terme « handicap » ou de l'expression « situation de handicap » dans le titre de la loi. Le législateur voulait peut-être être inclusif, mais cette omission fait en sorte que la loi perd un peu de sa valeur pédagogique. Effectivement, pour être en mesure de bien cibler les mesures correctives et transformatives, encore faut-il correctement identifier le tort à corriger.

2.2 Absence d'échéancier précis

Art. 5 du projet de loi

5 La présente loi a pour objet la transformation graduelle du Canada, dans le champ de compétence législative du Parlement, en un pays exempt d'obstacles, à l'avantage de tous, en particulier des personnes handicapées, particulièrement par la reconnaissance et l'élimination d'obstacles – ainsi que la prévention de nouveaux obstacles—dans les domaines suivants :

- a) l'emploi;
- b) l'environnement bâti;
- c) les technologies de l'information et des communications;
- d) l'acquisition des biens et des services;
- e) la prestation de programmes et de services;
- f) le transport;
- g) les domaines désignés par règlement pris en vertu de l'alinéa 117(1)b).

Le projet de loi édicte à son article 5 que la loi vise la transformation graduelle du Canada en un pays exempt d'obstacles. Le Barreau du Québec se questionne sur la signification de l'expression « graduelle ». Effectivement, le projet de loi ne donne aucune indication de délai ou d'échéancier concernant la réalisation de cette transformation.

À cet égard, nous notons que les plans d'accessibilité exigés par le projet de loi présupposent l'existence de règlements en vertu des articles 45, 54, 63 et 117. Or, le projet de loi est muet quant aux délais de leurs publications. Il reste donc à vérifier si le cadre réglementaire indique des échéanciers plus clairs.

Bien que le concept de transformation graduelle constitue une belle avancée et une première pour une législation fédérale, il demeure toutefois que sans un calendrier de réalisation, le gouvernement pourra décider d'implanter les mesures de manière discrétionnaire et selon ses propres priorités et ainsi, renforcer les modèles d'exclusion.

Ce faisant, le Barreau du Québec est d'avis qu'il est légitime de s'attendre à ce que la loi puisse produire des effets dans un délai raisonnable étant donné que la Charte canadienne et la Loi canadienne interdisent la discrimination envers les personnes handicapées, y compris les obstacles discriminatoires, depuis déjà plus de 30 ans.

2.3 Absence de mesures réelles à envisager pour assurer la transformation graduelle souhaitée

Le projet de loi crée à la partie 7 la fonction de « dirigeant principal de l'accessibilité », qui a pour rôle de conseiller le ministre sur les questions d'accessibilité systémiques ou émergentes. Nous remarquons d'ailleurs qu'à plusieurs reprises dans le projet de loi, il est fait mention de l'obligation de faire rapport notamment lorsqu'il existe des situations qui révèlent ces questions.

Bien que la création d'une telle fonction constitue une innovation intéressante, il reste que le projet de loi s'en tient souvent à l'obligation de constater les situations problématiques, mais ne fait pas référence à des mécanismes pratiques et des mesures réelles à envisager pour assurer la transformation graduelle souhaitée. Par conséquent, le Barreau du Québec croit important que le projet de loi prévoie davantage de mécanismes concrets permettant l'implantation de mesures réelles de prévention et d'élimination d'obstacles.

2.4 Étendre le processus de plaintes aux groupements de personnes

Art. 94 du projet de loi

Droit de déposer une plainte

94 (1) Tout individu ayant subi des préjudices physiques ou psychologiques, des dommages matériels ou des pertes économiques – ou ayant été autrement lésé – par suite d'une contravention à une disposition des règlements pris en vertu du paragraphe 117(1), commise par une entité réglementée, peut déposer une plainte devant le commissaire à l'accessibilité en la forme qui est acceptable pour celui-ci.

Exception : *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral – fonctionnaire*

(2) Le *fonctionnaire*, au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral*, ne peut déposer une plainte relative à la contravention à une disposition des règlements pris en vertu du paragraphe 117(1) s'il a le droit de présenter un grief individuel au titre de l'article 208 de cette loi à l'égard de cette contravention, compte non tenu du paragraphe 208(2) de cette loi et de la définition de *fonctionnaire* au paragraphe 206(1) de la même loi.

Exception : *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral – membre de la GRC*

(3) Le *fonctionnaire*, au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral*, qui est un membre de la GRC ne peut déposer une plainte relative à la contravention à une disposition des règlements pris en vertu du paragraphe 117(1) s'il a le droit de présenter un grief individuel au titre de l'article 238.24 de cette loi à l'égard de cette contravention, compte non tenu du paragraphe 208(2) de la même loi.

Exception : *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada – membre de la GRC*

(4) Le *membre*, au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, ne peut déposer une plainte relative à la contravention à une disposition des règlements pris en vertu du paragraphe 117(1) s'il a le droit de présenter un grief au titre du paragraphe 31(1) de cette loi à l'égard de cette contravention, compte non tenu du paragraphe 31(1.1) de la même loi.

Exception : Loi sur l'emploi dans la fonction publique

(5) Un individu ne peut déposer une plainte relative à la contravention à une disposition des règlements pris en vertu du paragraphe 117(1) s'il a le droit de présenter une plainte à l'égard de cette contravention en vertu des articles 65 ou 77 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Avis

(6) Le commissaire à l'accessibilité fait signifier un avis écrit de la plainte déposée en vertu du paragraphe (1) à l'entité réglementée visée par la plainte.

L'article 94 du projet de loi édicte qu'un individu lésé peut déposer une plainte devant le commissaire à l'accessibilité. Or, la matière visée, affecte souvent non seulement des individus, mais aussi des groupes de personnes.

Par ailleurs, notons que, le 9 décembre 1998, les Nations Unies ont adopté la *Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus*, plus communément connue comme la *Déclaration sur les défenseurs des droits de l'homme*. Cet instrument vient reconnaître que les individus, groupes et associations ont le droit et la responsabilité de promouvoir le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de les faire connaître aux niveaux national et international⁴.

Partant, en conformité avec les obligations de cette déclaration, le Barreau du Québec suggère d'amender cette disposition et d'étendre également le recours aux plaintes à des groupes et associations de personnes, des représentants et défenseurs des droits de l'homme.

2.5 Exemptions trop larges ou non fondées

Enfin, le projet de loi contient quelques dispositions qui accordent directement ou indirectement des exemptions d'application de la loi. Le Barreau du Québec comprend la nécessité dans certaines circonstances d'exempter une entité réglementée et autres organismes de l'obligation d'obtempérer à certaines des exigences. Ceci étant dit, nous estimons que certaines de ces dispositions sont trop larges ou risquent de donner lieu à des décisions qui manqueraient de transparence.

⁴ *Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus*, Doc.off.A.G.N.U., 53^e sess., suppl. n° 144 (A/53/144), en ligne : https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_fr.pdf (consulté le 9 octobre 2018).

À titre illustratif, l'article 9 qui vise les forces armées se lit comme suit :

Art. 9 du projet de loi

9 La présente loi n'a pas pour effet de porter atteinte à l'obligation de service imposée aux membres des Forces canadiennes, c'est-à-dire celle d'accomplir en permanence et en toutes circonstances les fonctions auxquelles ils peuvent être tenus.

Cette disposition nous apparaît excessive puisqu'aucune limitation n'est imposée à l'exemption d'application. Le Barreau du Québec propose que l'expression « sauf mesures d'accommodement raisonnables possible » soit ajoutée à la fin de la disposition permettant une exception à l'exemption d'application.

Quant aux exemptions prévues aux articles 46, 50, 55, 59, 64, 68 et 72, elles nous semblent non fondées, car nous ne sommes pas en mesure d'identifier les bases sur lesquelles le ministre des Sports et des Personnes handicapées, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes ou l'Office des transports du Canada accorderaient de telles exemptions.

Effectivement, il est simplement prévu que l'exemption pourrait être accordée « par ordonnance ou arrêté précisant les conditions qu'il estime nécessaires ». Le Barreau du Québec est d'avis qu'il y a lieu de détailler les conditions pour lesquelles on pourrait accorder des exemptions pour éviter un pouvoir discrétionnaire trop large qui pourrait être exercé de manière arbitraire.