

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

PROJET DE LOI N° 155

*LOI MODIFIANT LA LOI ASSURANT
L'EXERCICE DES DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES
ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES*

Février 2003

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

PROJET DE LOI N° 155

*LOI MODIFIANT LA LOI ASSURANT
L'EXERCICE DES DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES
ET D'AUTRES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES*

Février 2003

Document adopté à la 478^e séance de la Commission,
tenue le 31 janvier 2003, par sa résolution COM-478-5.2.1

Normand Dauphin
Secrétaire de la Commission

Recherche et rédaction :

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

Traitement de texte :

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

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
1 LA DÉFINITION DE PERSONNE HANDICAPÉE.....	2
2 LES FONCTIONS DE L'OPHO.....	4
2.1 ÉTAT DE SITUATION SUR L'INTÉGRATION ET CONCERTATION INTER-ORGANISMES.....	4
2.2 FORMATION DES MAÎTRES, INFORMATION ET PRODUCTION D'OUTILS D'INTERVENTION	4
2.3 MISE EN PLACE D' ACTIONS INTERSECTORIELLES.....	5
3 POLITIQUE GOUVERNEMENTALE D'ACCÈS AUX DOCUMENTS ET AUX SERVICES OFFERTS AU PUBLIC.....	5
4 L'INTÉGRATION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES HANDICAPÉES.....	8
4.1 CONTEXTE.....	8
4.2 UNE STRATÉGIE GOUVERNEMENTALE D'INTÉGRATION ET DE MAINTIEN EN EMPLOI.....	9
4.3 LA LOI SUR L'ACCÈS À L'ÉGALITÉ EN EMPLOI DANS DES ORGANISMES PUBLICS.....	11
4.3.1 L'ajout du groupe des personnes handicapées.....	11
4.3.2 Date d'entrée en vigueur des dispositions.....	13
5 L'ACCÈS AU TRANSPORT PUBLIC.....	13
6 L'ACCÈS AUX ÉDIFICES PUBLICS.....	16
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....	17

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 présente³ aux membres de la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale ses observations sur le Projet de loi n° 155, *Loi modifiant la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées et d'autres dispositions législatives*.

Le Projet de loi n° 155 propose une révision importante de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées*³. Cette révision comporte de nombreuses améliorations et ajustements qui dans certains cas étaient souhaités depuis fort longtemps. Aussi, la Commission accueille-t-elle favorablement la présentation de ce projet de loi.

Dans son mémoire, la Commission présentera divers commentaires, d'abord sur les modifications proposées à la définition du concept de base de cette loi, celui de personne handicapée, ensuite sur celles relatives aux fonctions de l'Office des personnes handicapées du Québec, ci-après appelé l'Office ou l'OPHQ, enfin sur celles relatives à l'accès aux documents et aux services offerts au public, au travail, aux édifices et au transport publics.

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

² Charte, art. 71 (6°).

³ L.R.Q., c. E-20.1.

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° 155 quant aux modifications à apporter à la notion de personne handicapée, et cela de trois points de vue.

Il apparaissait, d'abord, important de mettre à jour cette définition 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 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.

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 à accès 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 exclues⁴.

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 un traitement différent, peut également constituer de la discrimination fondée sur le handicap⁵, tout autant qu'une exclusion fondée sur la possibilité qu'une personne puisse développer un handicap à l'avenir⁶.

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 2001⁷, montre que ces termes permettent d'isoler avec une précision satisfaisante le groupe ciblé.

⁴ Ce qui, selon la définition retenue par l'OPHQ, ne constituerait pas un handicap.

⁵ 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.

⁶ *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.).

⁷ 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 (... suite)*

2 LES FONCTIONS DE L'OPHQ

Le projet de loi apporte des modifications importantes à la formulation des fonctions de l'Office des personnes handicapées du Québec. La Commission veut souligner certains aspects de ces fonctions qui lui paraissent particulièrement importants pour assurer un exercice effectif des droits des personnes handicapées.

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.

2.2 Formation des maîtres, information et production d'outils d'intervention

Quant aux fonctions de l'Office dans le domaine de l'éducation, qui sont précisées au paragraphe e) 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

d'activités (EPLA) de 2001, Division de la statistique sociale, du logement et des familles, décembre 2002, Catalogue no. 89-578-X1F.

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) 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 scolaire, professionnelle et sociale* », ainsi que la fonction plus spécifique de fournir aux milieux appropriés « *des outils d'intervention et d'information pour réaliser l'intégration scolaire, professionnelles et sociale des personnes handicapées* », paraît tout aussi judicieuse.

2.3 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 la fonction 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, confèrent à l'Office le pouvoir d'infléchir significativement l'atteinte des résultats attendus de ces actions.

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

Avec les modifications proposées à l'article 26.2, nous abordons les divers aspects du Projet de loi n° 155 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 législatives⁸, 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 26.2 du Projet de loi n° 155, d'établir « après consultation de l'Office, une politique visant à ce que ses ministères et organismes se dotent, compte tenu de leurs particularités et des ressources disponibles, 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 26.2 proposé couvre l'ensemble des services offerts au public.

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'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 1979⁹, 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

⁸ 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.

⁹ MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION, *L'école québécoise – Énoncé de politique et plan d'action*, Québec, 1979.

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 interprète¹⁰; recherche de modalités pour assurer le traitement en toute égalité des personnes présentant une déficience intellectuelle au sein de l'appareil judiciaire¹¹; mêmes préoccupations pour l'accès aux services de santé des personnes affectées d'un handicap mental, pour celles ayant des problèmes de santé mentale¹² et pour les personnes âgées vulnérables. 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.

¹⁰ *Centre de la communauté sourde du Montréal métropolitain c. Régie du logement*, [1996] R.J.Q. 1776 (T.D.P.Q.).

¹¹ 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.

¹² 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.

4 L'INTÉGRATION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES HANDICAPÉES

4.1 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 objectifs¹³. Les personnes handicapées étaient pourtant en droit de s'attendre à ce que l'appareil gouvernemental ouvre la voie à cet égard.

Le Projet de loi n° 155 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*¹⁴. Nos commentaires porteront sur ces deux mesures.

Soulignons toutefois au passage que le projet de loi prévoit également l'ajout, à l'article 37, d'une finalité pour les Centres de travail adaptés : celle de favoriser l'intégration des personnes

¹³ 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-SECRETARIAT AU PERSONNEL DE LA FONCTION PUBLIQUE, *L'effectif de la fonction publique – 1997*, Québec 1997, p. 18.

¹⁴ L.R.Q., c. A-2.01.

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.

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

L'article 63 prévoit 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 « doit 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. » Dans les cinq ans de la sanction de la présente loi, ce ministre devra « 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 peut qu'approuver les objectifs de cette disposition. Elle tient toutefois à reprendre les mises en garde que lui inspirent 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.

Dans cette perspective, la Commission considère 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 contractuelle¹⁵. La Commission présentait déjà cette recommandation dans son bilan de l'application des programmes d'accès à l'égalité au Québec en décembre 1998¹⁶. Ces programmes, que doivent mettre en place certains contractants du gouvernement et des entreprises, associations et organismes qui reçoivent des subventions gouvernementales¹⁷, 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 conformité¹⁸.

Mais, bien que la cible ainsi atteinte ne serait pas négligeable, l'action ne saurait s'y limiter. Ainsi, et de façon plus large, cette stratégie devrait-elle explorer diverses autres pistes d'action ciblant un ensemble plus large d'entreprises. Les moyens privilégiés devraient permettre d'éviter le piège du volontariat et de resserrer les objectifs fixés ainsi que les mécanismes de surveillance. Parmi les pistes possibles, celle relative à des ententes négociées, par secteurs, sur les résultats à atteindre pourrait être prometteuse parce qu'elle permettrait des discussions larges mais également ciblées entre l'ensemble des partenaires impliqués : employeurs, syndicats, comités sectoriels, etc.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

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 devrait être l'objet d'une vigilance soutenue, et le rapport faisant état des actions privilégiées et de leurs effets, ainsi que les recommandations en découlant devraient être étroitement collés aux objectifs fixés au départ.

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

4.3.1 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 fonction publique¹⁹. 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

¹⁹ 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.

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. »²⁰

Le Projet de loi n° 155 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*²¹, n'existeraient plus suite à l'adoption du présent projet de loi²², 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° 155 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.

²⁰ 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.

²¹ L.R.Q., c. F-3.1.1.

²² Voir, supra, p. 8.

4.3.2 Date d'entrée en vigueur des dispositions

L'article 42 du projet de loi prévoit une entrée en vigueur de ses dispositions à la date de la sanction de la loi. Toutefois, les articles 33 à 35, 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 gouvernement²³.

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'effectif 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.

5 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

²³ Notons que les articles 36, 39 et 40, 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 33 à 35.

handicapées auxquelles le transport serait inaccessible²⁴. 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 1991²⁵. En proposant cette abrogation, le Projet de loi n° 155 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 territoire²⁶. 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.

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

²⁴ 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.

²⁵ 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.

²⁶ Articles 37 et 38 du projet de loi.

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 économique²⁷. 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 et 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.

²⁷ 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.

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.

6 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 visés par des normes ou en être exemptées, sur les coûts d'application de ces normes et sur la pertinence d'une réglementation. Ce rapport doit également être déposé à l'Assemblée nationale. Finalement, il est prévu que le ministre du Travail peut, par règlement, 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 systématique²⁸. La solution

²⁸ À titre d'illustration, le 2 décembre dernier, 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 (... suite)

proposée par le Projet de loi n° 155, même si elle ne semble pas être beaucoup plus contraignante que l'approche actuelle, a au moins le mérite de prévoir un débat public sur la question de l'accessibilité aux immeubles par le dépôt du rapport à l'Assemblée nationale. Toutefois, il est étonnant de lire que le rapport devra porter sur la pertinence d'une réglementation spécifique sur l'accessibilité à ces immeubles. Pour la Commission, une réglementation devrait être prévue, même si certains immeubles devront être exemptés de l'application de celle-ci pour des raisons de contrainte excessive.

De plus, relativement au pouvoir réglementaire conféré au ministre du Travail, il serait préférable, compte tenu du fait que ce pouvoir prévu depuis 1980 n'a jamais été exercé, qu'il soit transformé en obligation de faire un tel règlement dans un délai maximal suite au dépôt du rapport à l'Assemblée nationale. Ce délai pourrait être de deux ans.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La révision de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées* proposée dans le Projet de loi n° 155 devrait permettre une meilleure reconnaissance et un meilleur exercice des droits des personnes handicapées. Le retrait des dispositions de cette loi qui dérogent à la Charte en est d'ailleurs une bonne illustration. Les modifications apportées aux fonctions de l'Office des personnes handicapées et la mise à jour de la définition de personne handicapée s'inscrivent également dans cette perspective.

Sur le plan de l'accessibilité, que ce soit dans l'accessibilité aux documents des organismes publics et à leurs services, dans l'accessibilité au transport public et aux édifices publics, le projet de loi présente différentes voies de solution qui devraient contribuer à cette reconnaissance.

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.

En matière d'intégration professionnelle des personnes handicapées, l'élaboration mais surtout l'application véritable d'une stratégie d'intégration et de maintien en emploi devraient contribuer à contrer l'exclusion des personnes handicapées du marché du travail. La deuxième mesure, l'ajout du groupe des personnes handicapées comme groupe cible des programmes d'accès à l'égalité en emploi dans des organismes publics, est à cet égard encore plus significative. En effet, les programmes d'accès à l'égalité imposent à un organisme de prendre des mesures concrètes pour atteindre des objectifs précis d'accès aux emplois. En plus de favoriser l'intégration professionnelle des personnes handicapées dans un vaste réseau d'organismes publics, para-publics et péri-publics, cette mesure pourrait servir de modèle pour l'ensemble du marché du travail.

Toutefois, la Commission est d'avis que certains engagements devraient accompagner ce Projet de loi et certaines modifications devraient y être apportées. Elle formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation 1

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 2

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 3

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 4

Elle recommande de plus que, pour rejoindre un ensemble plus large d'entreprises dans le cadre de la stratégie gouvernementale d'intégration et de maintien en emploi des personnes handicapées, diverses autres pistes d'action soient explorées avec la préoccupation d'éviter le piège du volontariat et de resserrer les objectifs fixés ainsi que les mécanismes de surveillance.

Recommandation 5

Compte tenu des échecs rencontrés dans le passé pour assurer l'accès et le maintien des personnes handicapées sur le marché du travail, la mise en œuvre de la stratégie devra être l'objet d'une vigilance soutenue, et le rapport déposé devra être étroitement collés sur les objectifs fixés au départ.

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.

Recommandation 10

Dans le cas de l'accès aux édifices publics et lieux de travail qui n'étaient pas assujettis au Code du bâtiment en 1976, la Commission recommande que le pouvoir réglementaire conféré au ministre du Travail soit transformé en obligation de faire un tel règlement dans un délai qui pourrait être de deux ans.