



RAPPORT FINAL

Analyse juridique du projet de loi C-81

*Loi visant à faire du Canada un pays exempt
d'obstacles*

1er octobre, 2018

This document is also available in English.

ARCH Disability Law Centre

55 avenue University, 15e étage, Toronto, ON, M5J 2H7

Tél.: 416-482-8255 1-866-482-2724

ATS: 416-482-1254 1-866-482-2728

www.archdisabilitylaw.ca

f @ARCHDisabilityLawCentre

t @ARCHDisability

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

À PROPOS DE CE RAPPORT

 Méthodologie

À PROPOS DE ARCH

LES PRINCIPAUX ENJEUX EN BREF

PRÉAMBULE ET OBJET

OBJET DE LA LOI (article 5)

 Dates et échéanciers

 Domaines d'élaboration des normes d'accessibilité

PRINCIPES (article 6)

DÉFINITIONS (article 2)

ATTRIBUTIONS DU MINISTRE (article 4, 11 à 16)

ORGANISATION CANADIENNE D'ÉLABORATION DES NORMES D'ACCESSIBILITÉ
(articles 17 à 36) .

COMMISSAIRE À L'ACCESSIBILITÉ (articles 37 à 41)

OBLIGATIONS DES ENTITÉS RÉGLEMENTÉES (articles 42 à 72)

 Entreprises de radiodiffusion

 Entreprises canadiennes ou fournisseurs de services de radiodiffusion

 Transporteurs

 Toutes les autres entités réglementées

 Éléments de la Partie 4 à renforcer

EXÉCUTION ET CONTRÔLE D'APPLICATION (articles 73 à 93)

 Interaction de la procédure de plaintes d'accessibilité avec les plaintes de droits de la
 personne

DIRIGEANT PRINCIPAL DE L'ACCESSIBILITÉ-

RÈGLEMENTS (articles 117 à 133)

 Règlement établissant des normes d'accessibilité

 Application limitée des règlements

Multiples règlements d'accessibilité dans un domaine donné: avantages et inconvénients

MODIFICATIONS CONNEXES ET CORRÉLATIVES ET DISPOSITION DE COORDINATION - Application d'ensemble des normes d'accessibilité (articles 147 à 206)

Modifications à la *Loi sur les transports au Canada*: Pouvoirs de surveillance et d'arbitrage accrus pour l'OTC

Modifications au CRTC

Dilution de la surveillance et du contrôle d'application : avantages et inconvénients

Nouveau pouvoir de suivi de l'application de la CDPH pour la Commission canadienne des droits de la personne.

IMPORTANT OMISSION: Obstacles pour les Autochtones handicapés

ANNEXE A: Transformation graduelle

ANNEXE B: Compétence sur les plaintes relatives à l'accessibilité des transports

ANNEXE C: Approche égale de l'OTC aux plaintes sur l'accessibilité des transports

ANNEXE D: Suivi axé sur les droits de la personne

INTRODUCTION

En 2016, le gouvernement du Canada a annoncé son intention d'élaborer et de déposer une loi fédérale sur l'accessibilité. La *Loi canadienne sur l'accessibilité* (LCA), ou *Loi visant à faire du Canada un pays exempt d'obstacles*, a été déposée le 20 juin 2018 à la Chambre des communes¹. La Loi suit actuellement le processus législatif requis pour avoir force de loi au Canada.

Se basant sur ses travaux précédents² pour une loi canadienne sur l'accessibilité, le Conseil des Canadiens avec déficiences (CCD) a chargé le ARCH Disability Law Centre de constituer un groupe d'avocats du Canada, spécialisés en droits des personnes handicapées, et de produire une analyse juridique du projet de loi.

À PROPOS DE CE RAPPORT

Ce rapport présente une analyse juridique au CCD, aux organisations de personnes handicapées et aux personnes en situation de handicap, afin d'aider la collectivité à élaborer des recommandations et rédiger un plaidoyer en réponse au projet de loi. Dans un document distinct, ARCH a énoncé une série de recommandations visant à renforcer la LCA.

Outre ce rapport, l'Alliance pour une loi fédérale sur l'accessibilité (ALFA) a produit une analyse et formulé des recommandations pour améliorer le projet de loi. L'Accessibility for Ontarians with Disabilities Act Alliance (AODA Alliance) a soumis au Parlement un mémoire sur la LCA. ARCH et le CCD sont tous deux partenaires d'ALFA. Ces rapports se complètent les uns les autres. Ils offrent à la collectivité, aux fins de considération, une vaste gamme d'analyses, d'enjeux et de recommandations.

Rien dans ce rapport ne vient contredire les analyses juridiques et les recommandations d'ALFA, de l'AODA Alliance ou d'autres organisations. D'ailleurs, la plupart des recommandations de ces deux premières organisations viennent compléter et renforcer les propositions formulées dans ce rapport.

Faits saillants de ce rapport:

¹ Une copie du projet de loi (Projet de loi C-81) est disponible en ligne à l'adresse <http://www.parl.ca/DocumentViewer/fr/42-1/projet-loi/C-81/premiere-lecture>

² En 2006, ARCH Disability Law Center (ARCH) a produit le document intitulé « Une loi canadienne pour les personnes handicapées : Possibilités et défis. », commandé par le Conseil des Canadiens avec déficiences (CCD) et l'Association canadienne pour l'intégration communautaire (ACIC). Ce rapport est disponible en ligne à l'adresse <http://www.ccdonline.ca/fr/socialpolicy/fda/1006>

- Les éléments de la LCA permettant de réaliser les objectifs énoncés par la collectivité lors des consultations qui ont précédé le dépôt du projet de loi;
- Les importantes lacunes occultées dans ce projet de loi;
- Comment les mécanismes de mise en vigueur et les mécanismes chargés de l'application de la loi, établis par le projet de loi, interagiront avec les organismes administratifs existants traitant des questions de droits de la personne et d'accessibilité; et
- Les éléments du projet de loi à renforcer.

Méthodologie

ARCH a publié son premier rapport préliminaire le 13 août 2018, présentant une analyse juridique initiale de la LCA. Des avocats en droits des personnes handicapées de tous les coins du pays ont contribué à la recherche, l'analyse, la rédaction et la révision de ce rapport préliminaire. Cette équipe était composée de :

- Melanie Benard, avocate en droits des personnes handicapées, cofondatrice de Québec Accessible
- Jessica De Marinis, avocate interne, ARCH Disability Law Centre
- Dr. Ruby Dhand, professeure agrégée en droit de la Thompson Rivers University
- Kerri Joffe, avocate-conseil à l'interne, ARCH Disability Law Centre
- Laura Johnston, avocate, Community Legal Assistance Society
- Robert Lattanzio, directeur exécutif, ARCH Disability Law Centre
- Dulcie McCallum, expert-conseil de la délégation canadienne (CDPH- ONU); ex-protectrice des citoyens de la C.B. et commissaire à la protection de la vie privée de la N.É.
- Joëlle Pastora Sala, avocate, Public Interest Law Centre
- Tom Patch, avocat en droits des personnes handicapées, à la retraite
- Lila Refaie, avocate-conseil à l'interne, ARCH Disability Law Centre
- Luke Reid, avocat-conseil à l'interne, ARCH Disability Law Centre
- Mariam Shanouda, avocate-conseil à l'interne, ARCH Disability Law Centre
- Jessica Scifo, étudiante en droit, Université d'Ottawa
- Sheila Wildeman, professeure agrégée en droit de l'université Dalhousie

La version préliminaire de notre rapport est disponible sur le site Web de ARCH à l'adresse: <http://www.archdisabilitylaw.ca/node/1334>

Après la publication de son rapport préliminaire, ARCH a consulté les personnes handicapées, le CCD et d'autres organisations de personnes en situation de handicap. Leurs commentaires et rétroaction ont instruit aussi la production du rapport final.

Nous espérons que ce rapport final aidera la collectivité des personnes handicapées à bien saisir le projet de loi et à formuler des recommandations pour le renforcer. Les recommandations de ARCH ont été instruites par le rapport, les commentaires issus des consultations ainsi que du travail soutenu entrepris par les personnes handicapées et leurs organisations en ce qui a trait à la LCA. Ces recommandations sont disponibles sur le site Web de ARCH.

À PROPOS DE ARCH

Le ARCH Disability Law Centre (ARCH) est une clinique juridique spécialisée dans la défense et l'avancement des droits à l'égalité des personnes en situation de handicap en Ontario. ARCH est principalement financé par Aide juridique Ontario. Depuis pratiquement quarante (40) ans, ARCH offre de l'aide juridique aux personnes handicapées de l'Ontario afin de leur permettre de participer pleinement à nos communautés et d'y vivre en toute dignité. ARCH donne des conseils juridiques sommaires et des références, représente les personnes handicapées et les organisations de défense des droits des personnes en situation de handicap dans des causes types, entreprend des réformes du droit et de l'élaboration de politiques, effectue de la sensibilisation juridique dans les collectivités de personnes handicapées, offre une formation juridique continue dans le milieu juridique et soutient les initiatives de développement communautaire. Pour plus de renseignements sur nos activités, consultez notre site : www.archdisabilitylaw.ca

LES PRINCIPAUX ENJEUX EN BREF

Pas de date ni d'échéancier: La LCA ne prévoit aucune date ni aucun échéancier non seulement pour la création d'un Canada exempt d'obstacles mais encore pour la mise en vigueur des exigences, notamment l'élaboration des normes d'accessibilité et autres règlements. Les principaux domaines que consoliderait l'ajout de dates et d'échéanciers sont décrits dans ce rapport.

Langage permissif : Le verbe « peut » est utilisé dans de nombreux articles de la LCA prescrivant le pouvoir d'élaborer et de mettre en vigueur des normes d'accessibilité. Si le projet de loi y attribue le pouvoir légal de produire et d'appliquer des exigences d'accessibilité, il n'exige pas toutefois l'obligation de l'exercer. Si le verbe « peut » est maintenu, les normes d'accessibilité risquent de ne jamais devenir des lois contraignantes. Les principaux articles dans lesquels le verbe « peut » doit être remplacé par le verbe « doit » afin de garantir la production et l'application des exigences d'accessibilité, sont décrits dans ce rapport.

Généralité des domaines prescrits pour les exigences d'accessibilité: La LCA énumère les domaines généraux dans lesquels les obstacles doivent être reconnus, éliminés et prévenus. Or, ces secteurs n'englobent pas tous les enjeux mentionnés par les personnes handicapées lors des consultations continues et pré-projet de loi. Par conséquent, les domaines ayant besoin de leurs propres normes d'accessibilité sont décrits dans ce rapport.

Multiples exigences d'accessibilité dans chacun des domaines : En vertu de la LCA, plusieurs organismes seront autorisés à rper des normes d'accessibilité dans la plupart des domaines. Par conséquent, la plupart de ces secteurs risquent d'avoir plusieurs normes ou jeux de normes. Ce rapport décrit les avantages et les inconvénients d'une telle approche ainsi que la réaction de la collectivité des personnes handicapées.

Approche nébuleuse quant au contrôle du respect des normes d'accessibilité et au jugement des plaintes afférentes: Dans la LCA, aucun organisme centralisé n'est chargé de contrôler le respect des exigences d'accessibilité et le traitement des plaintes afférentes. En fait, plusieurs organismes seront responsables de l'application de ces normes, notamment le commissaire à l'accessibilité, le CRTC, l'OTC et les arbitres de griefs de la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral. Ce rapport décrit les avantages et les inconvénients d'une approche aussi nébuleuse ainsi que la réaction de la collectivité des personnes handicapées.

Traitement insuffisant des questions de transversalité et de pauvreté: Les auteurs de ce rapport expliquent comment la reconnaissance et le traitement des multiples obstacles intersectionnels auxquels sont confrontées les personnes handicapées de par leur identité et leur expérience de la pauvreté, peuvent renforcer la LCA..

Échec quant aux obstacles particuliers affrontés par les autochtones handicapés et échec de toute interaction de la LCA dans les domaines relevant de la compétence des gouvernements des Premières Nations: Quelques questions préliminaires connexes sont mentionnées dans ce rapport.

PRÉAMBULE ET OBJET

Le préambule et l'objet sont d'importantes composantes d'une loi. Un préambule expose d'importants faits ou considérations conduisant à la promulgation de la loi. Il

peut également fixer des buts à atteindre et des principes à mettre en vigueur. L'objet établit les principes directeurs ou politique de la loi ou les objectifs qu'elle est censée atteindre³.

Malgré leurs différences, un préambule et un objet sont tous deux de sérieuses sources de droit quant à la manière de promulguer la loi, de l'interpréter et de l'appliquer. Ils sont souvent mis à contribution pour comprendre l'intention et les valeurs des législateurs vis-à-vis de la loi; ils le sont aussi pour résoudre toute ambiguïté dans la loi, préciser la portée de la loi ou en général, pour saisir le sens et l'effet du libellé législatif.⁴

La LCA est dotée d'un rigoureux préambule. Il stipule que le projet de loi adopte une approche proactive et systémique visant à reconnaître et à éliminer les obstacles ainsi qu'à prévenir de nouveaux obstacles. Il articule la relation entre le projet de loi et la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, précisant que cette approche proactive viendra compléter les droits des personnes handicapées reconnus par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*⁵. Le mot « compléter » est important car il indique que le projet de loi n'est pas censé avoir préséance sur les droits d'être libre de toute discrimination, en vertu de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁶ et de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Le préambule associe l'approche d'élimination des obstacles de la LCA aux garanties de l'article 15 de la *Charte* et au préambule de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* qui reconnaît à tous le droit à l'égalité des chances ainsi qu'à la prise de mesures visant à accommoder les besoins, sans discrimination aucune. Il associe aussi l'élimination des obstacles à la participation pleine et égale des personnes handicapées dans la société.

Le préambule reconnaît l'obligation internationale du Canada en vertu de la *Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH)*, de prendre les mesures appropriées en matière d'accessibilité. C'est une disposition très importante car elle prouve l'intention du Parlement d'utiliser la Loi pour mettre en œuvre les exigences de la CDPH en matière d'accessibilité.

Dans l'ensemble, le préambule regroupe de très fortes déclarations reliant la LCA aux lois nationales et internationales de droits de la personne. Lorsque le projet de loi sera adopté, ces déclarations s'avéreront utiles en cas de différends sur le sens de la Loi, sur son interprétation ou sur les initiatives que devront prendre les organisations. Les

³ Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6ème éd (Markham: LexisNexis, 2014), p. 454.

⁴ *Idem* à 270 et 271, 384 à 386; comparer également avec la *Loi de 2006 sur la législation*, chap. 21, annexe F, art.69; *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21, art.13.

⁵ L.R.C 1985, c H-6

⁶ *Charte Canadienne des droits et libertés*, Partie I de la *Loi constitutionnelle* de 1982, Annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R-U), 1982, chap.11

cours et les tribunaux s'inspireront du prpambule pour instruire leur interprétation des et leur application des dispositions de la LCA. Les articles de la LCA doivent être interprétés et appliqués de manière à atteindre les buts de la loi, à savoir compléter le droit à la non-discrimination, prévu par la Loi canadienne sur les droits de la personne, à mettre en œuvre les obligations du Canada en matière d'accessibilité, en vertu de la CDPH et de réaliser la pleine et égale participation des personnes handicapées dans la société canadienne.

L'effet du prpambule et de l'objet de la Loi peut être bonifié par l'ajout d'articles stipulant qu'en ce qui concerne les entités sous réglementation fédérale, rien dans la LCA n'atpne leurs obligations en matière de droits de la personne, telles que prescrites par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. D'autre part, en cas de différend entre la LCA et une autre loi, c'est la loi attribuant le plus d'accessibilité aux personnes handicapées qui aura préséance.

Le préambule peut être renforcé davantage en incorporant le libellé de la *CDPH*.

Le prpambule souligne l'importance non seulement de s'attaquer aux obstacles à l'accessibilité des Canadiens mais encore celle de garantir la participation de tous les Canadiens. En utilisant l'appellation « Canadiens », la loi exclut les rpsidents n'ayant pas la citoyenneté canadienne. La loi serait renforcée si l'on remplaçait « Canadiens » par « personnes au Canada ». Ce changement permettrait à tous les résidents du Canada de bnpficiier des exigences d'accessibilité prescrite par la LCA et ce, quel que soit leur statut de citoyen.

OBJET (article 5)

Dates et échéanciers

L'article 5 stipule que la loi a pour objet la transformation graduelle du Canada dans le champ de compétence législative du Parlement en un pays exempt d'obstacles. Mais aucun pchancier n'est prescrit à cette fin. C'est une importante omission. Sans pchancier pour rpaliser l'objet de la loi, rien ne garantit que la LCA aura un impact sur la vie des personnes en situation de handicap. Par conséquent, un échéancier s'impose pour rpaliser l'objet de la loi.

D'autre part, l'absence d'pchancier dproge à la notion de transformation graduelle qui est un solide droit international exigeant d'efficaces ptapes pour atteindre les cibles d'accessibilité. La transformation graduelle implique d'instaurer des étapes très bien planifiées sur une certaine période afin de réaliser pleinement les obligations juridiques ou l'objet. La transformation graduelle exige que des cibles d'accessibilité ou des

critères références soient précisés, que des échéances soient précisées pour les atteindre, que des étapes tangibles soient instaurées pour y arriver et que les progrès soient régulièrement mesurés et évalués. Le concept de transformation graduelle est détaillé à l'annexe A de ce rapport.

L'inclusion d'un échéancier à l'article 5 s'inscrit dans le concept de transformation graduelle. En effet, la progression du Canada dans l'atteinte de l'objet de la loi doit être évaluée à des moments précis. Cet échéancier indique une année particulière ou une période de temps se soldant par la réalisation d'un Canada exempt d'obstacles.

Domaines d'élaboration des normes d'accessibilité

En vertu de l'article 5, la LCA a pour objet la reconnaissance et l'élimination des obstacles et la prévention de nouveaux obstacles dans l'environnement bâti, les technologies d'information et de communications, l'acquisition de biens et de services, la prestation de programmes et services, les transports et autres domaines visés dans les règlements.

Lors des consultations et des entrevues d'experts dirigées par les Lésions Médullaires Canada dans le cadre du Canadian Access and Inclusion Project, par l'Alliance pour un Canada inclusive et accessible, par l'Association des Sourds du Canada, par l'association des malentendants canadiens et par Accès Troubles de la communication Canada, les personnes handicapées ont pu proposer d'identifier les problèmes auxquels la LCA devrait s'attaquer. Outre les domaines déjà mentionnés à l'article 5, il est ressorti de plusieurs consultations que la loi devrait viser:

- La participation politique inclusive et accessible: élections, débats des candidats, candidature à des élections;
- les droits linguistiques: reconnaître l'ASL et la LSQ comme langues officielles pour les personnes Sourdes;
- la politique d'immigration non discriminatoire;
- les mesures anti-pauvreté, incluant le logement abordable et accessible ainsi que les mesures anti-pauvreté pour les personnes incapables de travailler;
- les obstacles et stigmate comportementaux par le biais de l'éducation et de la sensibilisation;
- l'inclusion et la participation sociales et culturelles;
- la représentation des personnes handicapées dans les médias;

En plus de ces enjeux, ARCH avait recommandé dans un précédent document ⁷, qu'afin de renforcer la mise en vigueur de la CDPH, la LCA s'attaque à :

- l'accès à la justice: garantir la pleine accessibilité des cours et des tribunaux;
- l'accessibilité des programmes fédéraux de soutien au revenu, de sécurité sociale, de crédits d'impôt et d'exonération fiscale pour personnes handicapées: supprimer les obstacles dans l'accès à ces programmes et demander au gouvernement fédéral d'instaurer un plan d'action national pour atténuer la pauvreté des personnes en situation de handicap. Ce plan devrait viser l'accès à la nourriture appropriée, aux vêtements et à l'eau potable, aux services appropriés et abordables pour les personnes handicapées, aux appareils et accessoires fonctionnels, aux logements accessibles et abordables, sans oublier les autres besoins liés aux limitations fonctionnelles; et ,
- l'accès aux programmes canadiens de coopération et de développement internationaux : s'assurer qu'ils soient inclusifs et accessibles aux personnes en situation de handicap;

Les personnes handicapées ont en outre mentionné que l'ACA devrait prévoir:

- la prise de décision appuyée;
- l'accessibilité dans les prisons fédérales et les solutions de rechange communautaires à l'incarcération;
- une stratégie nationale pour l'enseignement inclusive; et
- une stratégie nationale de désinstitutionnalisation;

La LCA ne traite pas explicitement les enjeux susmentionnés. Mais les domaines rattachés à l'article 5 sont suffisamment vastes pour en inclure plusieurs d'entre eux. Par exemple, la prestation de programmes et de services peut également regrouper les plections, certaines facettes de la participation sociale et culturelle, l'accessibilité aux cours et aux tribunaux, aux programmes fédéraux de soutien du revenu et enfin l'accessibilité dans les prisons fédérales. Tous ces secteurs relèvent du champ

⁷ ARCH Disability Law Centre, "Discussion Paper: Proposed Federal Accessibility Legislation and the Convention on the Rights of Persons with Disabilities" (8 février), p.5, en ligne: <http://www.archdisabilitylaw.ca/Discussion_Paper_FedAccessibilityLegislation_CRPD>.

d'application de la prestation des programmes et services, couvert par l'article 5 de la loi.

Mr me si les futures normes d'accessibilité élaborées au titre de la LCA s'attaquent aux nombreux problèmes soulevés lors des consultations, il est également possible que nombre d'entre eux soient laissés pour compte. Il serait peut-être utile dans ce cas que le projet de loi prescrive certaines normes visant des enjeux particuliers. Ainsi, des normes d'accessibilité devraient être spécifiquement élaborées pour les enjeux érigés en obstacles particuliers liés au handicap dans un domaine précis ou encore pour les enjeux particulièrement inquiétants pour la collectivité des personnes en situation de handicap. Ainsi, ces obstacles particuliers à surmonter dans ces domaines cruciaux seront éliminés. Par exemple, des normes d'accessibilité pourraient être élaborées pour une participation politique accessible et inclusive, pour l'accès à la justice, pour l'accessibilité dans les prisons fédérales et pour des solutions de rechange communautaires à l'incarcération. La collectivité devrait donc identifier les secteurs particulièrement préoccupants pour lesquels nous devrions revendiquer des normes précises d'accessibilité.

Si la collectivité détermine que certains domaines devraient posséder leurs propres normes d'accessibilité, la LCA devra alors être modifiée pour garantir la mise en vigueur de telles normes et éviter qu'elles soient laissées entre les mains du gouvernement. Ces domaines devront donc être reconnus au paragraphe 117(1) qui devra alors stipuler qu'aux fins du paragraphe 5(g), des règlements sur l'accessibilité devront être prescrits dans des domaines précis, y compris mais sans s'y limiter, les domaines identifiés.

L'article 5 prévoit que des normes d'accessibilité seront appliquées dans le domaine de la prestation de programmes et de services. Le problème qui pourrait survenir en ne se concentrant que sur la prestation, c'est que les objectifs ou paramètres de fond risquent d'avoir été instaurés avant même que l'accessibilité, le handicap et l'inclusion n'aient été envisagés. Pour l'éviter, il suffirait d'utiliser pour ce paragraphe la terminologie appliquée pour la conception et la prestation des programmes et services.

Les collectivités de personnes handicapées peuvent envisager une norme distincte pour les communications. L'article 5 vise déjà les technologies d'information et de communications. Mais les communications sont un domaine différent des technologies d'information et de communications. Elles incluent une vaste gamme d'accommodements et de soutiens requis pour permettre aux personnes handicapées d'interagir avec les autres. On y retrouve des technologies comme les synthétiseurs de la parole à partir du texte, les lecteurs d'écran, les sites Web accessibles, les logiciels accessibles pour appareils mobiles sans fil. Elles incluent aussi des accommodements non technologiques comme le langage clair et simple, la fourniture de documents écrits

en médias substitués, les rendez-vous en personne pour les personnes incapables d'utiliser le téléphone ou le courriel ou de remplir des formulaires, les interprètes en ASL ou LSQ, les intervenants pour les personnes atteintes de surdi-cécité, les assistants en communications et toute une variété d'accommodements non technologiques. De tels accommodements peuvent être visés par une norme sur l'accessibilité relevant du domaine de la prestation des biens et services. Les employeurs et les organisations sont tenus de fournir de tels accommodements en vertu de leurs obligations au titre de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

PRINCIPES (article 6)

Tout comme le préambule et l'objet de la loi, les principes énoncés à l'article 6 de la LCA guideront la mise en vigueur et l'interprétation de la Loi et de ses règlements.

Toutefois, les principes suivants pourraient être ajoutés pour renforcer la LCA, notamment pour s'assurer que la reconnaissance et l'élimination des obstacles ainsi que la prévention de nouveaux obstacles soient effectuées en tenant compte de la diversité des personnes en situation de handicap et de l'impact de la pauvreté:

- L'incidence de la pauvreté est disproportionnée chez les personnes handicapées.
- Les obstacles uniques et intersectionnels auxquels sont confrontés les femmes et les filles en situation de handicap doivent être reconnus et traités.
- Les personnes handicapées sont diverses et sont confrontées à des obstacles multiples et intersectoriels, suite à la discrimination pour motifs de déficience ou de multiples déficiences, de race, de nationalité, d'origine ethnique, de couleur, de religion, de sexe, d'orientation sexuelle, de genre ou d'expression, de statut familial, de caractéristiques génétiques et/ou de condamnation pour laquelle un pardon a été accordé ou pour laquelle une suspension du casier judiciaire n'a été révoquée. Les obstacles multiples et intersectoriels doivent être reconnus et traités.
- Les Autochtones handicapés sont confrontés à des obstacles uniques et intersectionnels en matière d'accessibilité, suite au racisme, au colonialisme et à la discrimination systémique. De tels obstacles doivent être identifiés et supprimés.

- La reconnaissance, l'élimination et la prévention des obstacles doivent être exécutées conformément aux principes de conception et d'accessibilité universelles.
- Barrier identification, removal and prevention must be done in accordance with principles of inclusive design and universal design.

DÉFINITIONS (article 2)

L'article 2 définit le handicap comme étant la déficience physique, intellectuelle, mentale ou sensorielle, le trouble d'apprentissage ou de la communication ou limitation fonctionnelle, de nature permanente, temporaire ou épisodique, dont l'interaction avec un obstacle nuit à la participation pleine et égale d'une personne dans la société.

Cette définition doit être aussi large et inclusive que possible afin que la loi puisse s'appliquer à toutes les personnes en situation de handicap, aux nouvelles déficiences qui peuvent survenir et à notre perception évolutive du handicap. Cette définition serait encore plus vaste et plus inclusive si elle commençait par « le handicap inclut, mais sans s'y limiter- ».

De même, la définition serait élargie par l'ajout de « que le handicap soit visible ou non ». Cela garantirait que les exigences d'accessibilité intègrent aussi l'élimination des obstacles, que le handicap soit ou non visible.

L'article 2 définit les obstacles comme tout élément — notamment celui qui est de nature physique ou architecturale, qui est relatif à l'information, aux communications, aux comportements ou à la technologie ou qui est le résultat d'une politique ou d'une pratique — qui nuit à la participation pleine et égale dans la société des personnes ayant des déficiences physiques, intellectuelles, mentales ou sensorielles, des troubles d'apprentissage ou de la communication ou des limitations fonctionnelles.

Il manque les obstacles créés par la loi. Par conséquent, il suffirait d'ajouter le mot « loi » pour que la portée de la loi soit étendue et que les obstacles résultant de la loi soient également visés par les exigences d'accessibilité.

Le paragraphe 15(1) de la *Charte Canadienne des droits et libertés* garantit que la loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination. En général les gouvernements évaluent la conformité des lois nouvellement créées aux garanties d'égalité prévues à l'article 15 de la *Charte*. Malgré cette vérification, les gouvernements peuvent promulguer des lois ou des programmes

discriminatoires si leur justification peut être démontrée dans une société libre et démocratique (test de l'article 1 de la *Charte*) ou si ces lois ont un objectif d'amélioration (paragraphe 15(2) de la *Charte*). Ajouter le mot « loi » à l'article 2 complèterait les garanties d'égalité visées à l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés.

La définition du mot obstacle pourrait être élargie afin de reconnaître les obstacles systémiques découlant de l'intersectionnalité du handicap et de l'indigénat, de la race, culture, ethnicité, sexe, sexualité et autre facteur social.

ATTRIBUTIONS DU MINISTRE (articles 4, 11 à 16)

En vertu de l'article 4, le gouverneur en conseil peut désigner un ministre chargé de l'application de la LCA. Le verbe « peut » est permissif. Il investit le gouverneur en conseil du pouvoir de désigner un ministre sans toutefois l'obliger à le faire.⁸

Lors des consultations effectuées sur le projet de loi, les personnes handicapées ont fortement revendiqué de rigoureux mécanismes de contrôle, d'application et d'imputabilité. Les personnes handicapées ayant commenté la première version du rapport de ARCH ont souligné l'importance d'un puissant mécanisme d'application de la loi. Le plus important, pour s'assurer que la LCA réalise ses objectifs, la nomination d'un ministre chargé de l'application de la loi s'impose. Par conséquent, le verbe « peut » doit être remplacé par le verbe « doit ». Le gouverneur en conseil sera alors tenu de nommer un ministre.

Comme pour l'objet de la LCA, le ministre a pour mission de transformer graduellement le Canada en un pays exempt d'obstacles (paragraphe 11(1)). Toutefois, une date ou un échéancier doit être intégré dans ce paragraphe, pour la même raison qu'il est important d'intégrer une date dans l'article 5 (objet). = Et dans ces deux articles, les dates doivent être identiques.

Les paragraphes 11(2) à 16 définissent les différents pouvoirs, fonctions et obligations qui permettront au ministre d'accomplir sa mission. Manquent les obligations inhérentes à la composante « transformation graduelle » de la mission ministérielle. Tel que mentionné à la page 9 de ce rapport, la transformation graduelle exige des cibles d'accessibilité et des critères de préférence, avec des mesures tangibles pour répondre à

⁸ *Supra*, note 3, 81 et 91. Selon l'article 11 de la *Loi fédérale d'interprétation*, l'expression « doit » est interprétée comme impérative et l'expression « peut » comme permissive. (L.R.C. (1985), ch. I-21). L'utilisation de « peut » dans une disposition statutaire - comme dans le cadre de la LCA -, a pour conséquence juridique de conférer à une autorité le pouvoir d'agir. En l'absence de limitations expresses ou implicites, le pouvoir ainsi conféré est discrétionnaire. L'autorité peut décider de l'exercer ou non. En revanche, l'utilisation de « doit » a pour conséquence juridique de conférer le pouvoir d'agir à une autorité et de l'obliger à l'exercer. Toute personne qui « doit » faire quelque chose ne peut refuser d'agir.

ces critères ainsi que de régulières évaluations et mesures des progrès. Les obligations suivantes pourraient être ajoutées à la LCA afin que le ministre réalise cette transformation graduelle :

- l'exigence pour le ministre d'établir des critères de référence afin de réaliser la transformation graduelle du Canada en un pays exempt d'obstacles, à la date précisée dans la LCA;
- l'exigence d'établir des indicateurs progressifs pour atteindre ces critères de référence;;
- l'exigence d'évaluer régulièrement les progrès réalisés vers l'atteinte de ces critères. À cet effet, l'article 15 pourrait être modifié pour se lire : « Sous réserve de la Loi sur la statistique, le ministre doit recueillir, analyser, interpréter, publier et diffuser des renseignements concernant les questions d'accessibilité. » Un autre paragraphe pourrait être ajouté, enjoignant le ministre à recueillir, analyser, interpréter, publier et diffuser des renseignements concernant les progrès réalisés dans l'atteinte des critères de référence établis et dans les délais prescrits par la Loi.

L'incidence de la déficience chez les personnes issues des collectivités ethno-raciales et les obstacles particuliers auxquels elles font face sont très peu documentés. L'article 15 pourrait exiger que le ministre recueille et analyse de telles données afin de mieux appréhender les besoins de ces groupes en matière d'accessibilité.

L'article 16 prévoit que le ministre peut collaborer avec les autorités provinciales ou territoriales en vue de coordonner les efforts concernant les questions d'accessibilité. La coordination et l'harmonisation pancanadiennes des exigences d'accessibilité ont été fortement recommandées dans plusieurs rencontres de consultations ayant précédé le dépôt du projet de loi. Et pour s'assurer que le ministre coordonnera les efforts concernant les questions d'accessibilité avec les provinces et territoires, le verbe « peut » de l'article 16 doit être remplacé par le verbe « doit ». De plus, des consultations s'imposent avec les collectivités des Premières Nations dotées de gouvernements autonomes.

Une responsabilité ministérielle supplémentaire devrait sans doute être envisagée, à savoir inclure dans le projet de loi l'obligation d'indiquer en langage clair quelles seront les organisations visées par des exigences d'accessibilité et quelles seront ces exigences. (Pour plus de renseignements, se référer à la page 36 de ce rapport).

ORGANISATION CANADIENNE D'ÉLABORATION DES NORMES D'ACCESSIBILITÉ (articles 17 à 36).

La Partie 2 du projet de loi prescrit la création de l'Organisation canadienne d'élaboration des normes d'accessibilité (OCENA). L'organisation aura entre autres pour mission l'élaboration et la révision de normes d'accessibilité (paragraphe 18(a)); Elle peut aussi constituer des comités de soutien à l'élaboration et à la révision de normes d'accessibilité (paragraphe 32(1)); elle peut aussi recommander que des normes d'accessibilité au ministre (paragraphe 18(b)). Ces normes peuvent devenir lois si le gouverneur en conseil les édicte comme règlements (alinéa 117(1)(c)). Mais qu'elles le deviennent ou non, ces normes doivent devenir publiques (paragraphe 18(c), (e), 19(e), 20, 34). Il est probable que les normes d'accessibilité élaborées par l'OCENA seront rendues publiques avant d'être imprimées. Les organisations pourront ainsi décider d'adopter volontairement ces normes d'accessibilité ou de s'y conformer, avant même d'être légalement tenues de le faire.

En vertu du projet de loi, l'OCENA est mandataire du gouvernement (paragraphe section 17(2)). Le paragraphe 21(1) prévoit d'autre part que le ministre peut donner à l'organisation de normalisation des instructions générales concernant la réalisation de sa mission. Au sens de la Partie 2, le ministre contrôlera étroitement l'OCENA dont le Conseil d'administration sera nommé par le gouvernement (paragraphe 23(1)). L'OCENA présentera au ministre un rapport annuel sur les activités qu'elle a exercées au cours de l'exercice (paragraphe 36(1)) et ce dernier le déposera au Parlement (paragraphe (36(2))).

L'indépendance de l'OCENA par rapport au gouvernement est primordiale. L'organisation peut ainsi réaliser sa mission d'élaboration et de révision des normes d'accessibilité, sans être perturbée par les priorités stratégiques et politiques du gouvernement du moment. À cette fin, le paragraphe 17 (2) pourrait être modifié pour stipuler que l'OCENA est une organisation indépendante du gouvernement et le paragraphe 21(1) pourrait être supprimé. L'indépendance de l'OCENA pourrait aussi être atteinte par la nomination des directeurs pour une durée définie avec révocation basée sur l'immovibilité ou sur une norme de compétence. Au lieu de relever du ministre, l'OCENA devrait relever directement du Parlement.

Le paragraphe 23(2) stipule qu'en tout temps, autant que faire se peut, la majorité des administrateurs sont des personnes handicapées. Rien dans la loi n'exige que le personnel de l'OCENA soit composé de personnes handicapées. Le président-directeur général peut constituer des comités de soutien à l'élaboration et à la révision de normes d'accessibilité. (paragraphe 32(1)), mais aucune exigence ne prévoit la

participation des personnes handicapées à ces comités. Le libellé actuel n'est pas assez puissant pour garantir une représentativité suffisante des personnes en situation de handicap ou régler les problèmes d'accessibilité au sein de l'organisation. L'AODA Alliance et ALFA ont formulé des recommandations en ce sens.

L'article 18 prévoit que l'OCENA doit élaborer et réviser des normes d'accessibilité mais n'établit aucun mécanisme à cet égard. L'article pourrait donc être renforcé par l'ajout de mécanismes visant l'élaboration de normes d'accessibilité. Un autre échelonnage devrait être également inclus pour la révision de ces normes (par exemple, l'OCENA et CASDO révisera chaque norme d'accessibilité cinq ans après leur date de création).

COMMISSAIRE À L'ACCESSIBILITÉ (article 37 à 41)

En vertu du projet de loi, le commissaire à l'accessibilité est chargé de faire appliquer la loi et les normes d'accessibilité, d'accueillir et de traiter les plaintes contre les organisations délinquantes (article 94 et plus-), de surveiller l'application de la loi et d'en soumettre un rapport. La Partie 3 est consacrée aux obligations de surveillance, notamment de fournir au ministre des renseignements ou conseils sur des questions liées au contrôle d'application de la présente loi (article 37), les plaintes déposées en vertu de la loi (alinéa 39(2)(a)(v)) et les questions systémiques émergentes en matière d'accessibilité (alinéa 39(2)(b)). La Partie 6 traite des responsabilités du commissaire à l'accessibilité quant au contrôle de l'application de la loi ainsi que de ses responsabilités quant à l'accueil et au règlement des plaintes.

Le commissaire à l'accessibilité est membre de la Commission canadienne des droits de la personne (article 2) . À ce titre, il n'est pas totalement indépendant du gouvernement mais bénéficie quand même d'un fort niveau d'autonomie.⁹ La collectivité devra donc déterminer si le commissaire à l'accessibilité devrait être une instance totalement indépendante..

Chaque année, le commissaire à l'accessibilité doit soumettre au ministre responsable de la LCA et au ministre de la Justice, un rapport des ses activités liées au contrôle de

⁹ En vertu de ses règles de déontologies et des usances, la Commission canadienne des droits de la personne cherche à acquiescer une indépendance qui n'est pas garantie par la loi. Les commissaires sont indépendants dans le sens où ils relèvent du Parlement par l'entremise de son Président et non pas du ministre de la Justice lequel est responsable de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Les commissaires bénéficient d'un niveau relativement élevé d'immovibilité. Ils sont nommés pour des mandats de sept ans maximum, à temps plein, ou de trois ans à temps partiel et peuvent être limogés avant la fin de leur mandat uniquement pour violation de leur immovibilité et sur adresse du Sénat et de la Chambre des communes. Cette protection est généralement réservée aux juges. D'autre part, les commissaires sont nommés par le gouvernement et, en ce sens, ne sont pas totalement indépendants. Voir, *Loi canadienne sur les droits de la personne*, supra no,5, art. 61 et 26.

l'application de la loi, incluant les inspections de respect des normes d'accessibilité, les ordres donnés exigeant que les organisations se conforment aux normes d'accessibilité, les procès-verbaux dressés pour violation des normes d'accessibilité et les plaintes déposées (paragraphe 39(2)). Le ministre doit ensuite soumettre ce rapport au Parlement (paragraphe 39 (3), rapport qui devient alors public. Cet article pourrait être renforcé en exigeant que le commissaire à l'accessibilité se rapporte au Parlement au lieu du ministre, ce qui lui donnerait un plus haut degré d'autonomie.

En vertu de l'alinéa 39(2)(v), le commissaire à l'accessibilité doit inclure dans le rapport annuel des informations sur les plaintes déposées. Cet alinéa pourrait être renforcé par l'obligation d'ajouter comment ces plaintes ont été réglées ou traitées. Il faut toutefois veiller, dans n'importe quel rapport, à respecter le droit à la vie privée des personnes en situation de handicap.

Le commissaire à l'accessibilité peut également faire rapport par écrit au ministre sur des questions liées à l'exécution, au contrôle d'application de la présente loi et aux plaintes. (paragraphe 38(1)). Il peut décider de publier ou non ces rapports spéciaux (paragraphe 38(2)). Ce dernier paragraphe pourrait d'ailleurs être renforcé en intégrant l'obligation de publier ces rapports spéciaux.

OBLIGATIONS DES ENTITÉS RÉGLEMENTÉES (articles 42 à 72)

En vertu de la LCA, les organismes et les fournisseurs de services doivent préparer et publier des plans sur l'accessibilité, des processus de rétroaction et des rapports d'étapes. Selon le type de plan, ces documents sont réglementés et supervisés par le ministre responsable de la LCA, le commissaire à l'accessibilité, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) et/ou L'Office des transports du Canada (OTC). Pour plus de détails à ce sujet, se référer aux pages 18 à 22.

Malgré qu'ils sont réglementés et supervisés par diverses entités, ces plans sont soumis à des obligations conjointes visant tous les organismes et tous les fournisseurs de services.

Tous les organismes doivent consulter les personnes handicapées lors de la préparation de leurs plans sur l'accessibilité et de leurs rapports d'étapes. (paragraphe 42(4), 47(4), 51(4), 56(4), 60(4), 65(4), 69(4) and sections 44(3), 49(3), 53(3), 58(3), 62(3), 67(3), 71(3)).

Les organismes doivent mettre leurs plans à la disposition des personnes qui en font la demande. (paragraphe 42(7), 44(6), 47(7), 49(6), 51(7), 53(6), 56(7), 58(6), 60(7), 62(6), 65(7), 67(6), 69(7), 71(3), 71(6)).

Ces demandes doivent être présentées dans la forme et selon les modalités prévues dans les règlements (sections 42(7), 47(7), 44(6), 49(6), 51(7), 53(6), 56(7), 58(6), 60(7), 62(6), 65(7), 67(6), 69(7), 71(6)).

Dans leurs processus de rétroaction, les entités doivent expliquer comment elles reçoivent et traitent la rétroaction sur la façon dont elles mettent en œuvre leurs plans sur l'accessibilité et les obstacles auxquels se sont heurtées les personnes faisant affaire avec l'entité réglementée. (articles 43, 48, 52, 57, 61, 66, 70).

Dans leurs rapports d'étapes, les entités doivent expliquer comment elles mettent en œuvre leurs plans sur l'accessibilité. (paragraphe 44(1), 49(1), 53(1), 58(1), 62(1), 67(1), 71(1)). Elles doivent également donner des précisions sur la rétroaction reçue sur la mesure dans laquelle cette rétroaction a été prise en considération (paragraphe 44(5), 49(5), 53(5), 58(5), 62(5), 67(5), 71(5)).

Entreprises de radiodiffusion

En vertu de la LCA, les organismes de radiodiffusion doivent préparer et publier deux types de plans sur l'accessibilité, de processus de rétroaction et de rapports d'étape. La première version est supervisée par le CRTC et la deuxième par le commissaire à l'accessibilité.

Le plan supervisé par le CRTC concerne:

- les politiques, les programmes, ses pratiques et les services en ce qui a trait à la reconnaissance et à l'élimination d'obstacles ainsi qu'à la prévention de nouveaux obstacles en information et communications, en acquisition de biens et services et en prestation de programmes et services. Les entités non assujetties aux lois sur l'équité en matière d'emploi doivent inclure les mesures visant cette équité dans leurs plans sur l'accessibilité. (alinéa 42(1)(a)); et
- les conditions de la licence de l'entité réglementée, toute ordonnance délivrée sous le régime de la *Loi sur la radiodiffusion*¹⁰ et des dispositions de règlements prescrits au titre de la *Loi sur la radiodiffusion*, relatives à la reconnaissance et à l'élimination d'obstacles ainsi qu'à la prévention de nouveaux obstacles (alinéas 42(1)(b), (c) and (d)).

¹⁰ L.C. 1991, ch. 11

Ces plans doivent être mis à jour tous les trois ans ou à la date prévue par règlements fixés par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) (paragraphe 42(2), 46(1)).

La LCA habilite le CRTC à établir des règlements pour fixer des échéances relatives à l'élaboration de ces plans, pour préciser la forme que devront prendre ces plans, les modalités de publication de ces plans ainsi que les modalités des processus de rétroaction et des rapports d'étape. (article 45). Le CRTC peut aussi soustraire toute entité réglementée ou toute catégorie de telles entités de l'obligation d'élaborer ces plans, ces processus de rétroaction et ces rapports d'étape. (paragraphe 46(1)).

Les plans sur l'accessibilité supervisés par le commissaire à l'accessibilité concernent:

- les politiques, les programmes, les pratiques et les services de l'entité en ce qui a trait à la reconnaissance et à l'élimination d'obstacles ainsi qu'à la prévention de nouveaux obstacles dans l'emploi, l'environnement bâti et les transports ainsi que les dispositions des règlements d'accessibilité, prescrits en vertu des alinéas 47(1)(a) and (b)).

Ces plans doivent être mis à jour tous les trois ans ou à la date prévue par règlements établis par la LCA. (paragraphe 47(2), 117(1)).

La LCA habilite le CRTC à soustraire toute entreprise de radiodiffusion ou toute catégorie de telles entreprises de l'obligation d'élaborer ces plans, ces processus de rétroaction ou ces rapports d'étape. (alinéa 50(1)).

Entreprises canadiennes ou fournisseurs de services de télécommunications

En vertu de la LCA, les entreprises canadiennes ou les fournisseurs de services de télécommunication doivent préparer et publier deux types de plans sur l'accessibilité, de processus de rétroaction et de rapports d'étape. La première version est supervisée par le CRTC et la deuxième par le commissaire à l'accessibilité.

Le plan supervisé par le CRTC concerne:

- les politiques, les programmes, ses pratiques et les services en ce qui a trait à la reconnaissance et à l'élimination d'obstacles ainsi qu'à la prévention de nouveaux obstacles en information et communications, en acquisition de biens et services et en prestation de programmes et services. (alinéa 51(1)(a)); et
- les conditions relatives à la reconnaissance et à l'élimination d'obstacles ainsi qu'à la prévention de nouveaux obstacles imposées par la *Loi sur les*

*télécommunications*¹¹ ou les dispositions des règlements prescrits par la Loi. (alinéas 51(1)(b)(c)).

Ces plans doivent être mis à jour tous les trois ans ou à la date prévue par règlements fixés par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) (articles 51 et 92 et paragraphe 54(1)).

La LCA habilite le CRTC à établir des règlements pour fixer des échéances relatives à l'élaboration de ces plans, pour préciser la forme que devront prendre ces plans, les modalités de publication de ces plans ainsi que les modalités des processus de rétroaction et des rapports d'étape. (article 54). Le CRTC peut aussi soustraire toute entreprise canadienne ou les fournisseurs de services de télécommunication ou toute catégorie de telles entités de l'obligation d'élaborer ces plans, ces processus de rétroaction ou ces rapports d'étape. (paragraphe 55(1)).

Les plans sur l'accessibilité supervisés par le commissaire à l'accessibilité concernent:

- les politiques, les programmes, les pratiques et les services de l'entité en ce qui a trait à la reconnaissance et à l'élimination d'obstacles ainsi qu'à la prévention de nouveaux obstacles dans l'emploi, l'environnement bâti et les transports ainsi que les dispositions des règlements d'accessibilité, prescrits par la LCA (alinéas 56(1)(a) and (b)).

Tous les trois ans ou à la date prévue par règlements établis par la LCA. (paragraphe 56(2), 117(1)), les entités doivent préparer et publier une mise à jour de ces plans sur l'accessibilité.

En vertu de la LCA, le ministre peut, par arrêté, soustraire toute entreprise canadienne ou les fournisseurs de services de télécommunication de l'élaboration de tels plans sur l'accessibilité, des processus de rétroaction de ou des rapports d'étape (paragraphe 59(1)).

Transporteurs

En vertu de la LCA, les transporteurs canadiens doivent préparer et publier deux types de plans sur l'accessibilité, de processus de rétroaction et de rapports d'étape. La première version est supervisée par l'OTC et la deuxième par le commissaire à l'accessibilité.

Les plans supervisés par l'OTC concernent:

¹¹ L.C. 1993, ch. 38

- les politiques, programmes, pratiques et services du transporteur en ce qui a trait à la reconnaissance et à l'élimination d'obstacles ainsi qu'à la prévention de nouveaux obstacles en information et communications, en acquisition de biens et services, en prestation de biens et services, en transports et dans certaines composantes de l'environnement bâti, dans la mesure où celui-ci est un aéronef, un train, un autobus, un bâtiment, un aéroport ou une gare ferroviaire, routière ou maritime qui est réservé aux passagers, (alinéa 60(1)(a)); et
- les dispositions des règlements pris en vertu du paragraphe 170 (1) de *la Loi sur les transports au Canada*¹² (alinéa 60(1)(b)).

Tous les trois ans ou à la date prévue par règlements établis par la LTC , (paragraphe 60(2), 63(1)), les transporteurs doivent préparer et publier une mise à jour de ces plans sur l'accessibilité.

Sur recommandation du ministre des Transports et avec l'approbation du gouverneur en conseil, l'OTC peut établir des règlements pour fixer des échéances relatives à l'élaboration de ces plans, pour préciser la forme que devront prendre ces plans, les modalités de publication de ces plans ainsi que les modalités du processus de rétroaction et des rapports d'étape. (article 63). L'OTC peut aussi soustraire tout transporteur ou catégorie de transporteurs de l'obligation d'élaborer ces plans, ces processus de rétroaction ou ces rapports d'étape. (paragraphe 64(1)).

Les plans sur l'accessibilité supervisés par le commissaire à l'accessibilité concernent:

- les politiques, les programmes, les pratiques et les services de l'entité en ce qui a trait à la reconnaissance, à l'élimination d'obstacles et à la prévention de nouveaux obstacles dans l'emploi, ainsi que les dispositions des règlements d'accessibilité, prescrits par la LCA; ainsi que les politiques, programmes, pratiques et services ayant trait à l'environnement bâti , dans la mesure où celui-ci est un aéronef, un train, un autobus, un bâtiment, un aéroport ou une gare ferroviaire, routière ou maritime qui est réservé aux passagers, (alinéa 65(1)(a)); et
- les dispositions des règlements pris en vertu du paragraphe 65(1)(b) de la LCA.

Tous les trois ans ou à la date prévue par règlements établis par la LCA. (paragraphe 65(2), 117(1)), les transporteurs canadiens doivent préparer et publier une mise à jour de ces plans sur l'accessibilité.

¹² LC 1996, ch 10.

En vertu de la LCA, le ministre peut, par arrêté, soustraire tout transporteur ou catégorie de transporteurs de l'obligation d'élaborer de tels plans sur l'accessibilité, les processus de rétroaction ou les rapports d'étape (paragraphe 68(1)).

Toutes les autres entités réglementées

Parmi toutes les autres entités réglementées se retrouvent des entités citées dans la Loi sur la gestion des finances publiques¹³, les Forces armées canadiennes, toute personne, société de personnes ou organisation non dotée de la personnalité morale Canadian Forces, qui agit en leur nom et qui exécute des travaux relevant de la compétence fédérale et certaines entités parlementaires (article 7).

Ces organismes doivent préparer et publier des plans sur l'accessibilité, des processus de rétroaction et des rapports d'étapes, supervisés par le commissaire à l'accessibilité.

Ces plans sur l'accessibilité concernent

- les politiques, programmes, pratiques et services du transporteur en ce qui a trait à la reconnaissance et à l'élimination d'obstacles ainsi qu'à la prévention de nouveaux obstacles en information et communications, en acquisition de biens et services, en prestation de biens et services, en emploi, en transports et en environnement bâti, (alinéa 69(1)(a)); et
- les dispositions des règlements pris en vertu de l'alinéa 69 (1) (b) de la LCA.

Les plans doivent être préparés, publiés et mis à jour tous les trois ans ou à la date prévue par règlements établis par la LCA. (paragraphe 69(2)).

En vertu de la LCA, le ministre peut, par arrêté, soustraire toute entité réglementée ou catégorie d'entités de l'obligation d'élaborer de tels plans sur l'accessibilité, les processus de rétroaction ou les rapports d'étape, (paragraphe 72(1)).

Éléments de la Partie 4 à renforcer

Aucune exigence de préparer des plans sur l'accessibilité avant la création des règlements

En vertu des alinéas 42(1), 47(1), 51(1), 56(1), 60(1), 65(1), and 69(1), les organismes sont tenus de préparer et de publier des plans sur l'accessibilité dans l'année qui suit la

¹³ LRC 1985, ch F-11.

date fixée ou établie par règlement par le ministre, le CRTC ou l'OTC. La Loi autorise le ministre, le CRTC ou l'OTC à établir ces règlements mais ne les enjoint pas à le faire. Tout simplement, parce qu'un libellé permissif, à savoir le verbe « peut » est utilisé dans les sections du projet de loi autorisant le CRTC, de l'OTC et du ministre à établir ces règlements (articles 45, 54, 63, 117). Si les règlements ne sont pas établis, l'annexe butoir pour la préparation et la publication des plans ne se déclenche pas et l'obligation de préparer ces plans restera lettre morte.

Deux méthodes peuvent être appliquées pour corriger ce point :

Tout d'abord First, remplacer le libellé permissif (peut) des articles 45, 54, 63 et alinéas 117(e) (f) (g) and (h), par un libellé plus directif (doit). Ainsi, la loi obligera le ministre, le CRTC et l'OTC à établir des règlements au lieu de les autoriser à le faire, à leur gré. Des paragraphes d'application des règlements devront être inclus dans les articles afférents afin que la mise en vigueur s'effectue assez rapidement. De ce fait, les entités seront forcées de préparer et de publier leurs plans sur l'accessibilité.

Deuxièmement, les paragraphes 42(1), 47(1), 51(1), 56(1), 60(1), 65(1), and 69(1) pourraient être modifiés afin d'inclure un échéancier pour la préparation et la publication des plans sur l'accessibilité et ce, que les règlements appropriés aient été ou non établis. L'avantage de cette stratégie, c'est que les organismes prépareront et publieront probablement leurs plans plus rapidement que s'ils devaient attendre les règlements afférents. L'inconvénient, c'est que les plans risquent de devoir être modifiés ultérieurement pour répondre aux dispositions réglementaires stipulées dans les règlements.

Aucune exigence de publier le processus de rétroaction avant la création des règlements

En vertu du projet de loi, les entités réglementées de tous les domaines visés doivent rédiger et publier une description de leur processus de rétroaction. Mais cette publication doit se conformer aux règlements appropriés (paragraphes (sections 43(2), 48(2), 52(2), 57(2), 61(2), 66(2)). Là encore, étant donné le libellé permissif du projet de loi (peut), l'élaboration de ces règlements n'est pas obligatoire. Et s'ils ne le sont pas, les processus de rétroaction ne seront pas publiés.

Pour corriger ce point, un délai d'exécution de ces règlements devra être prescrit.

Pouvoirs étendus pour soustraire les organismes de tous les domaines à l'obligation de préparer des plans d'accessibilité.

En vertu du projet de loi, le ministre peut, le CRTC ou l'OTC peuvent soustraire toute entité réglementée ou catégorie d'entités de l'obligation d'élaborer et de publier les

plans sur l'accessibilité, les processus de rétroaction ou les rapports d'étape, (paragraphe 46(1), 55(1), 64(1), 68(1)).

Le bien-fondé de cette exemption accordée à des organisations n'est pas très clair. Car toute exemption affaiblit l'objet global de la LCA. Il faudrait donc se tourner vers le gouvernement pour avoir des explications supplémentaires. Si les exemptions sont légitimes, alors la LCA devra intégrer d'importants contrôles et balises. Les exemptions ne devraient se produire que dans les circonstances les plus limitées, après que le ministre, le CRTC ou l'OTC en ait donné et publié les raisons ou la justification et que le public ait eu la possibilité de commenter. D'autre part, toutes les exemptions accordées devraient être soumises à révision afin d'en vérifier la pertinence.

Les plans d'accessibilité et les rapports d'étape ne seront disponibles que si des conditions sont respectées.

En vertu du projet de loi, les organismes doivent mettre leurs plans à la disposition des personnes qui en font la demande. Mais ces demandes doivent être présentées dans la forme et selon les modalités prévues dans les règlements. Si le format et les modalités ne sont pas respectés, l'entité peut refuser de transmettre le plan sur l'accessibilité. Les mêmes règles s'appliquent aux rapports d'étape (paragraphe 42(7), 47(7), 44(6), 49(6), 51(7), 53(6), 56(7), 58(6), 60(7), 62(6), 65(7), 67(6), 69(7), 71(6)).

D'autre part, étant donné l'utilisation du libellé permissif « peut » dans les dispositions afférentes, l'élaboration des règlements précisant le format et les modalités des demandes d'accès aux plans sur l'accessibilité et aux rapports d'étape, n'est pas obligatoire.

Ce problème peut être corrigé. Il suffirait tout simplement de modifier et de simplifier le projet de loi de telle sorte que les plans sur l'accessibilité et les rapports d'étape soient disponibles sur demande. Nul n'est besoin d'alourdir ces demandes d'un format et de modalités spécifiques.

Dispositions pour renforcer les plans sur l'accessibilité

En vertu de la Partie 4, les entités réglementées doivent préparer et publier des plans sur l'accessibilité visant la reconnaissance et l'élimination d'obstacles ainsi que la prévention de nouveaux obstacles. Les concepteurs de ces plans doivent avoir un but ou un objectif en préparant ces plans. Cet objectif ou ce but déterminera l'étendue et les détails de ce plan et en maximisera l'efficacité.

La LCA a pour objet la transformation graduelle du Canada en un pays exempt d'obstacles. La LCA devrait clairement exiger que les plans sur l'accessibilité doivent se rattacher à l'objet de la loi. Les plans devraient indiquer comment leur application

contribuera à l'atteinte d'un Canada exempt d'obstacles à la date prévue par la LCA et comment ils mettront en œuvre cette transformation graduelle. Les plans sur l'accessibilité ne peuvent pas se cantonner à la reconnaissance d'obstacles. Ils pourraient fixer des critères de référence, préciser les mesures à prendre pour répondre à ces critères et indiquer comment les progrès seront évalués et mesurés. Les plans mis à jour pourraient intégrer des procédures visant à déterminer l'atteinte ou non des critères de référence, à reconnaître les obstacles restants, à fixer des échéanciers et d'autres critères de référence pour que l'organisme soit exempt d'obstacles et préciser les mesures à prendre pour atteindre ces critères.

De plus, la Partie 4 pourrait exiger que les organisations veillent à préparer et à implanter leurs plans sur l'accessibilité conformément aux principes énoncés à l'article 6 de la LCA. Si, tel que spécifié en pages 12 et 13 de ce rapport, ces principes sont modifiés, les plans et les rapports d'étape devront tenir compte des obstacles particuliers affrontés par les personnes handicapées ethno-raciales, les autochtones handicapés et les femmes et les filles en situation de handicap.

Dispositions pour renforcer le processus de consultation

Les organismes sont tenus de consulter les personnes handicapées quant à leurs plans sur l'accessibilité et leurs rapports d'étape. Les articles de la LCA portant sur ces consultations pourraient être renforcés en exigeant une consultation appropriée des personnes handicapées à faible revenu ou vivant dans la pauvreté, des personnes handicapées ethno-raciales, et des femmes et des filles en situation de handicap.

EXÉCUTION ET CONTRÔLE D'APPLICATION (articles 73-93)

La Partie 5 de la LCA investit le commissaire à l'accessibilité du droit d'effectuer les inspections et du pouvoir de contrôle de l'application.

Le commissaire à l'accessibilité est autorisé à vérifier si les entités respectent leurs exigences quant à la production et la publication des plans sur l'accessibilité, l'instauration de processus de réaction et la rédaction de rapports d'étape et si elles respectent également les normes d'accessibilité (règlements) établies sous le régime de la LCA. Le commissaire à l'accessibilité est en outre habilité à prévenir, entrer dans tout lieu, effectuer des inspections et exiger que les personnes et les organismes produisent des documents.

Il est important de noter que le commissaire à l'accessibilité n'est habilité qu'à faire appliquer les plans d'accessibilité, les processus de réaction et les rapports d'étape qu'il supervise, ainsi que toute norme d'accessibilité établie sous le régime de la LCA.

(paragraphe 73(1)). D'autres organismes, l'OTC et le CRTC inclus, possèdent leur propres pouvoirs de contrôle d'application et d'inspection pour certains plpments de la LCA.). En vertu de la *Loi sur la radiodiffusion* et de la *Loi sur les télécommunications* (article 164), le CRTC est doté de pouvoirs analogues aux fins d'inspection et d'application des plans sur l'accessibilitp, des processus de rproaction et des rapports d'ptape. Il en est de mr me pour l'OTC dont les plans, les processus de rétroaction et les rapports d'ptape sont rpglementps par la *Loi sur les transports au Canada* (articles 174 et suivants).

S'il a des motifs raisonnables de croire qu'une entitp rpglementpe contrevient ou a contrevnu aux exigences relatives aux plans sur l'accessibilité, aux processus de rproaction, aux rapports d'ptapes ou aux normes d'accessibilitp, le commissaire à l'accessibilitp peut pmettre un ordre de conformitp (paragraphe 75(1)), enjoignant l'organisme de mettre fin à la contravention ou de prendre toute mesure pour empêcher la contravention de se poursuivre ou de se répéter. Le libellé « toute mesure » est vaste; il attribue au commissaire un vaste champ d'application pour plaborer les mesures que devrait prendre un organisme en vue de respecter les exigences d'accessibilitp.

Un libellé permissif est utilisé dans l'article 75(1) « peut lui ordonner de mettre fin à la contravention ». De ce fait, le projet de loi n'oblige pas le commissaire à s'expcuter. Mais pour quelle raison le commissaire n'pmettrait-il pas d'ordre de conformitp s'il a des motifs raisonnables de croire qu'un organisme ne respecte pas les rpglements? Par conséquent, le paragraphe 75(1)) devrait être modifié pour se lire « le commissaire doit émettre un ordre de conformité ».

En vertu du paragraphe 76(1), l'entitp rpglementpe peut demander au commissaire à l'accessibilitp de rpviser un ordre de conformitp. Selon l'alinpa 117(1)(k), le gouvernement peut prévoir les cas dans lesquels les révisions doivent être effectuées par écrit ou verbalement.

Selon la Partie 5, des entitps ont commis des infractions lorsqu'elles contreviennent aux règlements liés aux plans sur l'accessibilitp, aux processus de rétroaction, aux rapports d'ptapes et aux normes d'accessibilitp prescrites sous le rpgime de la LCA ou encore si elles ne respectent ni un ordre de conformitp ni l'ordre du commissaire de produire des documents. Commettre une infraction peut entraîner un avertissement ou une sanction pécunière. (paragraphe 77(1)).

Une sanction monétaire peut atteindre 250 000 \$ maximum (paragraphe 91(2)). En vertu de la LCA, le gouverneur en conseil peut, par règlement, établir le montant de la sanction en fonction de la classification des violations, soit mineures, graves ou très graves (alinéas 91 (1) (1) (b)); Pour une sanction de 250 000 \$, le plafond n'est pas

trqs plevp et, partant, n'est pas vraiment un incitatif pour respecter la LCA. Toutefois, en vertu de l'article 93, le commissaire à l'accessibilitp peut publier le nom de toute entité réglementée ou de toute personne ayant enfreint les rrglements d'accessibilité, la nature de la contravention et le montant de la sanction imposée. Le verbe « peut » devrait être remplacé par le verbe « doit » pour que le commissaire à l'accessibilitp soit tenu de publiciser les informations sur les violations. Cette publicisation double d'une petite sanction monétaire deviendra un plus fort incitatif en matiqr d'application. .

® dpfaut d'effectuer le paiement, l'entitp rrglementpe ou la personne peut, demander au commissaire à l'accessibilitp de conclure une transaction (paragraphe 81(2)). S'il est d'avis que la transaction est inexpcutpe, le commissaire à l'accessibilitp fait signifier à l'entitp rrglementpe ou à la personne un avis de dpfaut qui peut doubler le montant de la sanction initiale ou qu'il y aura confiscation de la sûreté au profit du gouvernement, (paragraphe 82(4)).

Les entitps rrglementpes peuvent demander un examen de l'ordre de conformitp. Dans un tel cas, le commissaire à l'accessibilitp dpcide, selon la prépondérance des probabilités, si la contravention a été commise ou non (paragaphes 80(1), 81(2)(b), 84(1)).

L'entitp rrglementpe ne peut invoquer en dpfense le fait qu'elle a pris les prpcautions voulues pour empêcher la violation ou qu'elle croyait raisonnablement et en toute honnr tetp à l'existence de faits qui, une fois avrprs, l'exonpreraient. (paragraphe 85(1)). Toutefois, les entités réglementées peuvent se prévaloir des principes et des règles de la common law pour se défendre à condition que ces défenses soient conformes à la LCA.

La LCA fixe une période de prescription: les procédures en violation se prescrivent par deux ans à compter de la date du fait en cause. (article 90).

La Partie 5 occulte carrément toute application appropriée de la LCA dans les communautés ethno-culturelles. Les inspections et les procédures d'application devraient s'attaquer aux problqmes d'interprétation linguistique et aux différences culturelles. Ces inspections et procédures ne doivent en aucun cas perpétuer le racisme et la discrimination systémique. .

RECOURS (PLAINTES AU COMMISSAIRE À L'ACCESSIBILITÉ) (articles 94 à 110)

En vertu de la Partie 6, tout individu peut , dans certaines circonstances, déposer une plainte devant le commissaire à l'accessibilitp.

Tout individu ayant subi des préjudices physiques ou psychologiques, des dommages matériels ou des pertes économiques par suite d'une contravention à une norme d'accessibilité transformée en règlement (ou par une autre disposition des règlements prévus par la LCA imposant des exigences en matière d'élimination et de prévention des obstacles), peut déposer une plainte devant le commissaire à l'accessibilité. (paragraphe 94(1)). Une plainte peut également être déposée par toute personne ayant été autrement lésée par une contravention. Le paragraphe 94(1) est libellé en termes généraux. Il autorise le dépôt de plaintes des personnes en situation de handicap ainsi que de tout individu ayant pu l'être par une organisation ne s'acquittant pas de ses obligations en vertu de dispositions de règlements.

Il existe des exceptions: Le fonctionnaire et le membre de la GRC qui peut déposer des griefs personnels au titre de la *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral*¹⁴ ou de la *Loi sur la gendarmerie royale du Canada*¹⁵ ne peut déposer une plainte relative à la contravention à une disposition des règlements. Ne le peuvent non plus les individus autorisés à le faire au titre de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*¹⁶. (paragraphe 94(2)-(5)).

Le commissaire à l'accessibilité ne peut entendre que des plaintes relatives à la contravention d'une norme d'accessibilité ayant pu être transformée en règlement. Il ne peut entendre de plaintes à des normes élaborées et publiées par l'OCENA mais n'ayant pas force de loi.

De plus, le commissaire à l'accessibilité ne peut entendre que des plaintes relatives à la contravention d'une norme d'accessibilité ayant acquis force de loi en vertu de la LCA ou de toute autre disposition de règlement sous le régime de la LCA, imposant des exigences d'élimination et de prévention des obstacles. En général, le commissaire à l'accessibilité ne peut entendre des plaintes relatives aux plans sur l'accessibilité, aux processus de réaction, aux rapports d'impact et aux dispositions de règlements prévus dans la *Loi sur les transports au Canada*, la *Loi sur la radiodiffusion*, la *Loi sur les télécommunications* ou de tout autre règlement sous le régime de ces lois.

En vertu de l'article 95, le commissaire à l'accessibilité peut procéder à l'examen de la plainte, à moins qu'il ne l'estime irrecevable pour l'un des motifs suivants :

Le commissaire à l'accessibilité peut procéder à l'examen de la plainte déposée en application du paragraphe 94(1) à moins qu'il estime celle-ci irrecevable pour un des motifs suivants :

¹⁴ L.C. 2003, ch 22, art.2

¹⁵ LRC 1985, ch R-10

¹⁶ L.C. 2003, ch 22, art.12, 13

- le plaignant devrait puiser d'abord les recours internes ou les procédures d'appel ou de règlement des griefs qui lui sont normalement ouverts; (paragraphe 95 (a))
- la plainte pourrait avantageusement être instruite dans un premier temps ou à toutes les étapes, selon des procédures prévues par une autre loi fédérale; (paragraphe 95 (b))
- la plainte n'est pas de sa compétence; (paragraphe 95(c)); Ce qui signifie que le commissaire à l'accessibilité ne peut accueillir que les plaintes relatives à la contravention d'une norme d'accessibilité ayant force de loi en vertu de la LCA ou relatives à la contravention d'une autre disposition de règlement sous le régime de la LCA, imposant des exigences d'élimination et de prévention des obstacles.
- la plainte est frivole, vexatoire ou entachée de mauvaise foi. (paragraphe 95 (d))
- la plainte a été déposée après l'expiration d'un délai d'un an après le dernier des faits sur lesquels elle est fondée (article 95(e)). Ce qui prévoit une période de prescription d'un an. Toutefois le commissaire à l'accessibilité peut accorder un délai supérieur qu'il estime indiqué dans les circonstances. (paragraphe 95 (e)).

L'article 95 restreint le commissaire à l'accessibilité à n'accepter que les plaintes relatives aux normes d'accessibilité ayant force de loi en vertu de la LCA, pour lesquelles il n'existe aucune autre procédure juridique et qui ont été déposées au cours de l'année de la contravention. Ce n'est que si toutes ces conditions sont remplies que le commissaire à l'accessibilité peut procéder à l'examen de la plainte.

L'utilisation du libellé permissif « peut » implique que le commissaire n'est pas forcé de procéder à l'examen d'une plainte. Par conséquent, le verbe « peut » devrait être remplacé par le verbe « doit » pour que le commissaire à l'accessibilité soit tenu de procéder à une plainte relevant de sa compétence. Rien n'autorise le commissaire à déclarer une plainte irrecevable si toutes les conditions sont réunies et s'il n'existe aucune autre procédure juridique pour instruire la plainte.

La période de prescription (paragraphe 95(e)) a été fixée à un an à partir du dernier des faits, ou omission, sur lesquels la plainte a été fondée. Le commissaire à l'accessibilité peut toutefois prolonger cette période s'il le juge approprié. Cet article pourrait être interprété comme un moyen d'interdire le dépôt de nombreuses plaintes. Ainsi, une norme d'accessibilité ayant force de loi en vertu de la LCA aurait pu être violée il y a plusieurs années parce que l'entité n'aura pas reconnu ni éliminé un

obstacle particulier ou n'a pas empr chp son pventuelle crpation. Mais toute personne handicapée qui s'estimera lpspe aujourd'hui ne pourra déposer une plainte à cause du délai de prescription d'un an. Pour éviter que le paragraphe 95 (e.) ne soit interprété de manière à interdire le dépôt de plaintes, cet article devrait être modifié et préciser que la pperiode de prescription d'un an dpbute à partir du moment où le plaignant a constaté que la perte subie était due à l'acte ou l'omission.

Si le commissaire à l'accessibilitp décide de ne pas procpder à l'examen d'une plainte, il doit en aviser les parties par écrit et indiquer comment lesdites parties peuvent réclamer un examen de cette décision. (article 96).

Le commissaire à l'accessibilitp procqde à l'examen de la plainte une fois accueillie. (article 98). Il peut tenter de parvenir au règlement de la plainte en ayant recours à un mode de règlement des différends (article 99), soit la médiation, la conciliation ou autre mécanisme. .

Le commissaire à l'accessibilitp peut mettre fin à l'examen de la plainte s'il estime, selon le cas qu'il n'existe pas suffisamment d'plpments de preuve pour le poursuivre ou si elle a été résolue par le plaignant ou l'entitp rpglementpe. (paragraphe 100 (1)).

® l'issue de l'examen, le commissaire à l'accessibilitp rejette la plainte s'il la juge non fondpe, à savoir qu'il n'y a pas suffisamment d'plpments de preuve indiquant que l'entitp a violé une disposition de règlement prévu par la LCA. (paragraphe 100 (1)).

Si la plainte est fondpe, le commissaire à l'accessibilitp peut ordonner à l'entitp réglemētée de::

- de prendre les mesures correctives qu'il prpcise; (alinéa 102(1)(a))
- d'accorder au plaignant, dqs que les circonstances le permettent, les droits, chances ou avantages dont l'a privp la contravention vispe dans la plainte; (alinéa 102(1)(b))
- de verser au plaignant une indemnité pour la totalité ou la fraction des pertes de salaire et des dépenses entraînées par la contravention; (alinéa 102(1)(c))
- de verser au plaignant une indemnité pour la totalité ou la fraction des frais supplémentaires occasionnps par le recours à d'autres biens, services, installations ou moyens d'hpbergement, et des dpenses entraînpes par la contravention; (alinéa 102(1)(d))

- de verser une indemnité au plaignant qui a subi des souffrances et douleurs entraînées par la contravention, , jusqu'à concurrence de 20 000 \$ ((alinéa 102(1)(e) et (102)(2); et
- de verser au plaignant une indemnité allant jusqu'à 20 000 \$, s'il en vient à la conclusion que la contravention résulte d'un acte délibéré ou inconsider (alinéa 102(1)(f) et (102)(2);

Ces recours sont assez généraux. Le commissaire a le pouvoir d'ordonner aux organismes de prendre les mesures nécessaires pour remédier à la contravention dénoncée dans la plainte déposée (par ex.: éliminer les obstacles pour permettre à la personne d'accéder aux services, biens, installations ou de bénéficier de l'accommodement en question, ou d'être indemnisée pour toute perte de salaire ou autres dépenses encourues suite à la violation, ou pour les souffrances et douleurs subies). Le commissaire peut aussi ordonner aux organismes de prendre les mesures nécessaires pour éviter que la violation se reproduise à l'avenir (par ex. :, en prenant les mesures appropriées ou en payant jusqu'à 20 000 \$ si la contravention résulte d'un acte délibéré ou inconsider). Les pouvoirs réparateurs généraux attribués à cette fin au commissaire à l'accessibilité sont quasiment analogues à ceux dont dispose le Tribunal canadien des droits de la personne. En d'autres mots, le commissaire à l'accessibilité peut ordonner des recours pour contravention des normes d'accessibilité ayant force de loi en vertu de la LCA, analogues aux recours que peut imposer le Tribunal des droits de la personnes en cas de plaintes de discrimination en vertu de *la Loi canadienne sur les droits de la personne*.

La LCA autorise les demandes de révision et les appels si les plaignants ou les organismes refusent les décisions du commissaire à l'accessibilité.

Le plaignant ou l'organisme qui n'approuve pas la décision du commissaire à l'accessibilité de ne pas procéder à l'examen de la plainte ou d'y mettre fin, peut demander une révision de cette décision, (article 103). Cette disposition pourrait être renforcée en stipulant que l'examineur de la décision rendue ne soit pas le décideur initial. Une telle exigence s'avère particulièrement nécessaire puisqu'il n'existe ensuite aucun autre mécanisme d'appel ou de révision (paragraphe 103(3)).

Le plaignant ou l'organisme qui n'accepte pas la décision du commissaire à l'accessibilité de déclarer la plainte irrecevable ou au contraire fonde et d'imposer un ordre de conformité, peut interjeter appel auprès du Tribunal canadien des droits de la personne. (paragraphe 104 (1)).

La Partie 6 n'exige pas que le commissaire à l'accessibilité tienne une audience s'il décide d'arrêter l'examen de la plainte ou déclare la plainte non fondée. Ce qui est conforme à l'approche d'enquête, relativement rapide et non juridique (expliquée au bas de la page 31). Mais la LCA prévoit toutefois des révisions de ces décisions. Et c'est à cette étape que les personnes handicapées pourront exprimer leur point de vue et expliquer pourquoi elles réfutent la décision du commissaire de rejeter leur plainte d'accessibilité. À l'heure actuelle, le projet de loi ne prescrit pas une telle possibilité à l'étape de la révision. Pour être renforcée, la LCA devrait explicitement stipuler que les plaignants demandant une révision de la décision du commissaire à l'accessibilité auront la possibilité de présenter leurs arguments selon des modalités qui leur seront accessibles.

Dans la Partie 6, aucun article ne garantit l'accessibilité de la procédure de plaintes aux personnes handicapées ethno- raciales ou aux autochtones handicapés. Les personnes handicapées ethno- raciales peuvent avoir besoin d'interprètes ou des mesures de soutien pour pouvoir participer à cette procédure. Les autochtones handicapés peuvent avoir besoin d'interprètes, d'accommodements et de mesures de soutien. Le commissaire à l'accessibilité devrait pouvoir s'adjoindre les services de consultants en culture et de tenir compte des preuves ou des informations culturelles pertinentes pour établir la recevabilité ou non de la plainte. Le commissaire à l'accessibilité devrait recevoir une formation sur le racisme, l'oppression et les compétences culturelles afin de veiller à ce que la procédure de plaintes ne perpétue pas la discrimination systémique subie par les personnes handicapées ethno- raciales et les autochtones en situation de handicap.

Des mesures devraient être prises pour s'assurer que la procédure de plaintes s'attaque aussi aux obstacles affrontés par les personnes handicapées à faible revenu ou vivant dans la pauvreté.

Interaction de la procédure de plaintes d'accessibilité avec les plaintes de droits de la personne

Nous ignorons à l'heure actuelle la forme que prendra la procédure de plaintes déposées devant le commissaire à l'accessibilité. La Partie 6 donne certains détails quant au jugement des plaintes déposées suite à une contravention d'une disposition de règlements. Mais les modalités seront fixées par règlement (article 108). En vertu de l'article 109, dans la mesure où les circonstances, l'équité et la justice naturelle le permettent, il appartient au commissaire à l'accessibilité d'agir rapidement et sans formalité. La justice naturelle inclut les principes juridiques fondamentaux d'équité comme l'obligation de fournir des raisons ayant motivé la décision d'un décideur, la possibilité pour les parties de présenter leurs arguments et l'obligation de baser la

décision sur une évaluation des preuves et de manière impartiale.¹⁷ Les garanties procédurales, comme les accommodements liés aux limitations fonctionnelles sont des prérequis en matière de justice naturelle car elles permettent de s'assurer qu'une partie en situation de handicap pourra participer à la procédure juridique, sur le même pied d'égalité que les autres.

La directive visant à traiter les plaintes rapidement et sans formalité, ainsi que le processus d'enquête et de prise de décision prévus dans le projet de loi, indiquent l'intention du gouvernement de créer pour les plaintes d'accessibilité, une procédure d'enquête, relativement rapide et non juridique. Il incombe au commissaire à l'accessibilité de déterminer si une plainte est ou non fondée en fonction des données recueillies pendant l'enquête. C'est une évaluation de responsabilité basée sur l'obligation particulière stipulée dans la norme d'accessibilité: est-ce que l'organisme a respecté cette obligation ou est-ce que son non-respect a entraîné la perte invoquée par le plaignant? Comparativement aux procédures du Tribunal et de la Commission Canadienne des droits de la personne, cette approche peut faciliter un règlement relativement rapide des plaintes d'accessibilité et un accès relativement rapide aux recours. D'autre part, le fardeau de la preuve incombant aux personnes handicapées pour justifier leurs plaintes en matière d'accessibilité, sera bien moindre que celui incombant aux plaignants devant justifier un cas *prima facie* de discrimination devant la Commission (ou le Tribunal) canadienne des droits de la personne.

Il est clair, d'après l'article 95, que le commissaire à l'accessibilité ne peut entendre de plainte de discrimination (à savoir, une plainte selon laquelle un organisme a exercé de la discrimination pour motif de déficience, violant ainsi les dispositions de *la Loi canadienne sur les droits de la personne*.)

À la lumière de ce qui précède, on peut raisonnablement assumer que la procédure des plaintes d'accessibilité diffèrera de la procédure appliquée par la Commission Canadienne des droits de la personne et par le Tribunal pour les plaintes de discrimination. Les plaintes d'accessibilité et les plaintes de discrimination seront toutes deux déposées auprès de la Commission canadienne des droits de la personne, mais il est fort probable que la Commission instaurera une nouvelle procédure (distincte de la procédure existante pour les plaintes de discrimination) pour traiter uniquement les plaintes d'accessibilité sous le régime de la LCA.

Avoir deux procédures distinctes, l'une pour traiter les plaintes relevant de la LCA et l'autre pour celles relevant de la *Loi Canadienne sur les droits de la personne*, est très pertinent car les deux lois ont des objets différents. L'objet de la LCA est de réaliser la

¹⁷ Se référer à Louis LeBel, «Notes for an Address: Reflections on Natural Justice and Procedural Fairness in Canadian Administrative Law» (2013) 26:1 Can J Admin L & Prac 51

transformation graduelle du Canada en un pays exempt d'obstacles et ce, en reconnaissant et éliminant les obstacles dans des domaines précis et en prévenant la création de nouveaux obstacles. Il s'agit d'une approche systémique et proactive vis-à-vis de l'accessibilité (préambule). L'objet de la *Loi Canadienne sur les droits de la personne* est plus vaste : donner effet au principe suivant : le droit de tous les individus, à l'égalité des chances d'épanouissement et à la prise de mesures visant à la satisfaction de leurs besoins, indépendamment de toute discrimination¹⁸ La LCA et la Loi canadienne sur les droits de la personne se complètent l'une l'autre et devraient travailler étroitement ensemble, sans qu'aucune amoindrisse l'effet de l'autre. (se référer à la page 9 de ce rapport pour les suggestions de renforcement de la loi selon lesquelles rien dans la LCA n'atténue les obligations des entités réglementées en matière de droits de la personne, telles que prescrites par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. D'autre part, en cas de différend entre la LCA et une autre loi, c'est la loi attribuant le plus d'accessibilité aux personnes handicapées qui aura préséance.)

DIRIGEANT PRINCIPAL DE L'ACCESSIBILITÉ (articles 11 à 116)

Le projet de loi autorise le gouverneur en conseil à nommer un conseiller spécial du ministre. Mais il ne l'exige pas. Appelé dirigeant principal de l'accessibilité, (paragraphe 111(1)), il est chargé de conseiller le ministre en matière de questions d'accessibilité, systémiques ou émergentes, (article 113).

Le libellé du paragraphe 111(1) devrait être modifié en remplaçant le verbe « peut » par le verbe « doit » afin que le gouvernement en conseil soit tenu de nommer un dirigeant principal de l'accessibilité. La nécessité de réclamer ce changement dépendra de l'importance et de l'utilité que la collectivité anticipera pour le poste.

RÈGLEMENTS (articles 117 à 117-133)

Règlements établissant des normes d'accessibilité

Selon l'article 117, des règlements peuvent être établis mais il n'y a aucune obligation à le faire. Cela pose problème car le projet de loi n'atténue pas beaucoup les mesures que devront prendre les entités réglementées pour reconnaître et éliminer les obstacles et prévenir la création de nouveaux obstacles. Selon la LCA, l'OCENA plaide et recommande des normes d'accessibilité non exécutoires. C'est le gouvernement qui

¹⁸ *Supra* note 5, art 2.

décide ensuite de les promulguer en règlements contraignants. La force de la LCA, et en bout de compte sa capacité de réussir à bâtir un Canada sans obstacles, dépendront grandement des dispositions d'accessibilité spécifiques prescrites dans les normes édictées en règlements contraignants. Si le projet de loi ne prévoit aucune obligation de donner force de loi aux normes d'accessibilité, rien ne garantit que le gouvernement s'en chargera et, par conséquent, que les entités réglementées seront tenues de les respecter.

L'article 117 stipule entre autres que le gouverneur en conseil peut, par règlement: :

- désigner, aux fins de reconnaissance et d'élimination des obstacles ainsi que de prévention de nouveaux obstacles, d'autres domaines que ceux déjà énumérés (incluant l'emploi, l'environnement bâti, les technologies d'information et de communications, l'acquisition de biens et services, la prestation de programmes et services et les transports) (alinéa 117 (1)(b));
- établir des normes qui visent à éliminer les obstacles et améliorer l'accessibilité dans l'emploi, l'environnement bâti, les technologies d'information et de communications, l'acquisition de biens et services, la prestation de programmes et services et les transports; (alinéa 117 (1)(c)); et
- prévoir des obligations ou des interdictions applicables aux entités réglementées en vue de reconnaître ou d'éliminer les obstacles ou de prévenir de nouveaux obstacles; (alinéa 117(1)(d)).

L'article 117 doit être modifié en remplaçant « peut » par « doit » afin que le gouverneur en conseil soit tenu d'établir les règlements susmentionnés. Une mesure importante pour renforcer la LCA.

L'inclusion d'un pénal dans l'article 17 pour l'établissement des règlements susmentionnés renforcera nettement la LCA.

L'article 117 devrait inclure une disposition exigeant que les règlements de la Section 117 intègrent une obligation de réalisation de l'objet de la loi (article 5) et reconnaissent et respectent les principes de la LCA (article 6).

L'article 117 devrait stipuler que rien dans les normes ne peut atténuer ou minimiser le droit d'être libre de toute discrimination en vertu de *la Loi Canadienne sur les droits de la personne* et de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

L'alinéa 117(1)(l) stipule que, par règlement, le gouvernement peut soustraire des entités réglementées, un environnement bâti, un objet, un ouvrage, une entreprise, un

commerce, une activité réalisée par une entité réglementée ou un lieu, de l'obligation de produire des plans sur l'accessibilité, des processus de réaction ou des rapports d'étape. En vertu de l'article 121, une entité peut demander au ministre de la soustraire, par arrêté ministériel de toute disposition des règlements d'accessibilités.

Ceci est préoccupant car contrairement aux lois, les règlements et les arrêtés ministériels ne sont pas en général soumis au même degré d'examen et de commentaires publics.¹⁹ Des règlements peuvent être établis sans que la collectivité des personnes handicapées ait eu la possibilité de donner son point de vue. Ce qui n'est pas clair d'autre part, c'est la raison pour laquelle des entités doivent être soustraites à l'application des exigences d'accessibilité. Toute exemption affaiblira l'objet global de la LCA. Il faudra demander des éclaircissements au gouvernement. Si les raisons de soustraire certaines entités ou places au respect des exigences d'accessibilité, des freins et contrepoids s'imposeront. Les exemptions ne devraient se produire que dans les circonstances les plus limitées, et uniquement après la publication des raisons ou de la justification et après que le public ait eu la possibilité de commenter. D'autre part, toutes les exemptions accordées devraient être soumises à révision afin d'en vérifier la pertinence future.

En vertu du paragraphe 117(2), les règlements peuvent traiter différemment les catégories d'entités réglementées. Ce qui signifie concrètement que le gouvernement peut dicter des normes d'accessibilité exigeant uniquement de certaines catégories ou groupes d'entités de reconnaître et d'éliminer des obstacles et d'en prévenir de nouveaux. Par exemple en Ontario, en vertu de l'AODA, les entités ayant un très grand nombre d'employés sont soumises à plus d'exigences d'accessibilité que les entités ayant un plus petit personnel²⁰. Pour éviter l'adoucissement des exigences d'accessibilité sous le régime de la LCA, le paragraphe 117(2) pourrait être modifié et exiger que le gouvernement justifie la création de catégories d'entités. D'autre part, l'exemption accordée à une catégorie d'entités devrait être soumise à vérification afin d'en vérifier la pertinence future.

Application limitée des règlements

En vertu des articles 118 à 120, les normes d'accessibilité et les exigences d'accessibilité, ayant force de loi en vertu de l'article 117, ne s'appliquent pas à toutes les entités réglementées. Seules certaines normes et certaines exigences établies en vertu de l'article 117 s'appliquent à certaines entités réglementées et cette application

¹⁹ David J Mullan, *Administrative Law* (Toronto: Irwin Law, 2001), pp 137 et 138.

²⁰ Consulter par exemple les Normes d'accessibilité relatives au service à la clientèle, O Reg 429/07, art. 3(5) et 4(7)

restreinte des normes d'accessibilité reflète grandement les différents types de plans sur l'accessibilité que les différentes entités doivent élaborer au titre de la Partie 4, (voir pages 18 à 22 de ce rapport).

Par exemple, l'article 119 stipule que seules les normes d'accessibilité élaborées sous le régime de la LCA qui s'appliquent aux entreprises canadiennes et fournisseurs de services de télécommunications sont celles portant sur la reconnaissance, l'élimination et la prévention des obstacles dans l'emploi, l'environnement bâti et les transports. L'article 119 reflète l'alinéa 56(1)(a) qui demande aux entreprises canadiennes ou fournisseurs de services de télécommunications de se doter de plans sur l'accessibilité pour la reconnaissance et l'élimination des obstacles ainsi que la prévention de nouveaux obstacles dans l'emploi, l'environnement bâti et les transports et en prescrit la conformité aux règlements établis sous le régime de la présente LCA. En ce qui a trait à la reconnaissance et l'élimination des obstacles ainsi qu'à la prévention de nouveaux obstacles dans d'autres domaines (y compris les technologies d'information et de communications, l'acquisition de biens et services et la prestation des programmes et services), les entreprises canadiennes et fournisseurs de services de télécommunications doivent élaborer des plans sur l'accessibilité conformes aux règlements établis en vertu de la *Loi sur les transports au Canada*. Ils ne sont pas tenus de respecter les normes d'accessibilité élaborées en vertu de la LCA en ce qui a trait aux technologies d'information et de communications, à l'acquisition de biens et services et à la prestation des programmes et services.

De même, les organismes de radiodiffusion et les transporteurs canadiens sont soustraits aux règles d'accessibilité sous le régime de la présente mais sont tenus de reconnaître, d'éliminer des obstacles et d'en prévenir de nouveaux, conformément aux règlements établis en vertu, respectivement, de la *Loi sur la radiodiffusion* et de la *Loi sur les transports au Canada*.

En effet, les Parties 4 à 8 découpent des domaines d'expertise en la matière. Ces composantes créent un système au sein duquel les organismes sont tenus de respecter les normes et les exigences d'accessibilité établies en vertu de la LCA alors que ces normes portent sur des secteurs hors du domaine d'expertise de l'autre loi à laquelle ils sont soumis. Toute entité déjà visée par une loi imposant des exigences d'accessibilité dans un domaine particulier donné, ne doit pas respecter les normes d'accessibilité créées en vertu de la LCA.

De plus, la Partie 10 de la LCA habilite l'OTC et le CRTC à créer des règlements concernant la reconnaissance et l'élimination d'obstacles ainsi que la prévention de nouveaux obstacles dans des secteurs relevant de leur domaine d'expertise respectif. In addition. Par exemple, l'OTC est habilité à créer des règlements visant la reconnaissance et l'élimination d'obstacles ainsi que la prévention de nouveaux

obstacles dans le réseau fédéral des transports, des obstacles particuliers dans l'environnement bâti, dans les technologies d'information et de télécommunications ainsi que dans la prestation de programmes et services. (article 170).

La conséquence de ces dispositions des Parties 4, 8 et 10, c'est que plusieurs normes d'accessibilité risquent d'être créées dans certains secteurs. Par exemple, l'OCENA peut créer une norme d'accessibilité pour les transports, applicable aux organismes de radiodiffusion, aux fournisseurs de services de télécommunications et à d'autres entités réglementées mais qui ne s'appliquent pas aux transporteurs. En revanche, ces derniers se conformeront aux règlements susceptibles d'être établis par la LtC. Il pourrait en être de même pour les organismes de radiodiffusion et les fournisseurs de services de télécommunications en ce qui a trait aux normes concernant les technologies d'information et de communications.

Multiples règlements d'accessibilité dans un secteur donné : Avantages et inconvénients

Cette approche a ses avantages et ses inconvénients. Le système est légalement complexe. There are advantages and disadvantages to this approach. The scheme is legally complex. Avec plus d'un jeu d'exigences d'accessibilité dans un domaine donné, il sera difficile pour les personnes n'ayant pas de formation juridique de déterminer non seulement la corrélation entre les exigences et les organismes, et réciproquement, mais encore la conformité ou non d'un organisme à ses propres exigences. Pour tenter de dissiper cette confusion, on pourrait demander au ministre de publier en langage simple et clair, des informations sur les entités visées par des obligations au titre de la LCA, quelles exigences particulières de la LCA elles doivent respecter et à quelles autres exigences d'accessibilité elles doivent également se conformer. Ces données doivent être disponibles en formats accessibles et être régulièrement mises à jour.

D'autre part, cette approche permet aux organismes ayant un domaine d'expertise (OTC et CRTC) de créer des règlements d'accessibilité dans leur propre domaine. Ces entités ont ainsi la possibilité de créer des règlements d'accessibilité spécifiques, techniques et ciblés sur le domaine d'expertise particulier. Cela pourrait engendrer des règlements avec un plus haut niveau d'accessibilité que les règlements établis par l'OCENA ou par le gouvernement qui ne possèdent pas ce type d'expertise.

En préparant les rapports initial et final, ARCH a entendu des personnes handicapées et des avocats spécialisés en droits des personnes en situation de handicap, craindre qu'en pratique, les règlements établis par l'OTC et par le CRTC ne soient pas aussi rigoureux que ceux élaborés par l'OCENA. Les membres de l'OTC et du CRTC sont

nommés pour leur expertise technique et proviennent souvent de l'industrie. Résultat, ces organismes ont certainement des domaines d'expertise mais aucune spécialisation dans le domaine du handicap, de l'accessibilité et des droits de la personne, les secteurs pour lesquels une expertise est requise afin d'élaborer de rigoureuses normes d'accessibilité. Par conséquent, si ces organismes conservent des règlements ayant force de loi en vertu de la LCA, les normes d'accessibilité relevant de ces secteurs seront probablement plus faibles que si elles sont élaborées par l'OCENA.

Les personnes handicapées ayant participé aux consultations organisées pour le rapport préliminaire, ont indiqué qu'elles ne voulaient pas que le CRTC et l'OTC aient le pouvoir de créer leurs propres normes d'accessibilité et que la responsabilité de toutes ces normes devait être centralisée chez l'OCENA. Certaines organisations de personnes handicapées qui participaient aussi à ces consultations en ont également convenu. D'autres en revanche ont déclaré ne pas être opposés à l'idée que l'OTC et le CRTC soient habilités à établir des règlements.

Étant donné les avantages et les inconvénients susmentionnés, la collectivité des personnes handicapées doit examiner s'il est préférable ou non de demander une modification de la LCA en vue de confier à l'OCENA l'élaboration et la recommandation des normes d'accessibilité dans tous les domaines, ainsi que de réclamer ou non que le gouvernement fédéral soit la seule instance chargée d'édicter ces normes en règlements contraignants. Une telle modification retirerait au CRTC et à l'OTC le pouvoir de créer des règlements d'accessibilité, simplifiant ainsi le système de réglementation. L'uniformité et la spécialisation en accessibilité en seraient fortement améliorées.

Examens de la Loi Canadienne sur l'accessibilité

Le projet de loi prévoit plusieurs examens de la Loi canadienne sur l'accessibilité. Cinq ans après la date d'entrée en vigueur du premier règlement, le comité soit du Sénat, soit de la Chambre des communes, soit mixte, commencera un examen approfondi des dispositions de la présente loi et de son application (paragraphe 131(1)). Dans les six mois suivant la date du début de son examen, le comité remet son rapport d'examen, accompagné des modifications qu'il recommande (paragraphe 131 (2)). Cinq ans après la soumission de ce rapport, le ministre veille à ce que les dispositions de la présente loi et son application fassent l'objet d'un examen indépendant. Le rapport indépendant doit être soumis au Parlement (paragraphe 132 (1)). La personne qui fait l'examen le fait en consultation avec le public, les personnes handicapées, les organisations représentant les intérêts de telles personnes, les entités réglementées et les organisations représentant les intérêts de telles entités (paragraphe 132(2)).

L'article 131 pourrait être renforcé par modification exigeant que le comité prenne son premier examen cinq ans après la date de promulgation de la LCA plutôt que cinq ans après la date de l'entrée en vigueur du premier règlement. Cela empêchera l'examen d'être retardé si les règlements ne sont pas adoptés rapidement.

MODIFICATIONS CONNEXES ET CORRÉLATIVES ET DISPOSITION DE COORDINATION. – Application diluée des normes d'accessibilité (articles 147 à 206)

Dans l'ensemble, le but de la plupart des articles de la Partie 10 du projet de loi est de modifier les lois existantes qui permettent à divers organismes et arbitres de participer à l'application et à l'exécution de la LCA. À cette fin, des références de la LCA sont enchâssées dans les lois et règlements déjà en vigueur dans un secteur donné.

Par exemple, les articles 161 à 165 modifient légèrement la Loi sur la radiodiffusion et la Loi sur les télécommunications en enchâssant des références à la LCA dans les dispositions d'application existantes. Dans d'autres secteurs, comme ceux régis par la *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral*, la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et la *Loi sur les relations de travail au Parlement*, les articles de la Partie 10 ont pour effet d'investir ces organismes d'arbitrage de pouvoirs supplémentaires pour régler les plaintes sur la contravention, par une entité, des règlements établis en vertu de la LCA. Les organismes d'arbitrage sont également habilités à émettre des ordonnances pour le même type de recours que ceux accordés par le commissaire à l'accessibilité. (articles 159 et al). Dans certains cas, le commissaire à l'accessibilité peut participer au règlement des griefs ou à toute autre procédure juridique en présentant ses observations légales sur la contravention ou non du règlement établi sous le régime de la LCA. (article 195 (10) et al).

La Partie 10 maintient les processus d'arbitrage et administratif de certains secteurs relevant de la compétence fédérale. Ce qui implique que l'application de la LCA sera exécutée par le commissaire à l'accessibilité et par plusieurs autres entités, y compris le CRTC, l'OTC, les arbitres de griefs de la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique fédérale.

Modifications à la *Loi sur les transports au Canada*: Pouvoirs de surveillance et d'arbitrage accrus pour l'OTC.

En ce qui a trait à la *Loi sur les transports au Canada*, les articles 166 à 184 accordent bien plus à l'OTC que le simple pouvoir d'appliquer la LCA. Ils renforcent les pouvoirs

et responsabilités de l'OTC en matière de surveillance du respect de la LCA par les transporteurs et d'arbitrage des plaintes d'accessibilité. Ils essaient aussi d'harmoniser les processus et recours disponibles en vertu de la LTC avec ceux du commissaire à l'accessibilité. Par exemple, les recours disponibles au titre de la procédure de plaintes, nouvellement reformés de l'OTC, seront virtuellement identiques à ceux offerts par le commissaire à l'accessibilité (paragraphe 172.1(1)-(2), 172.2(1)-(4)), 102). D'autre part, grâce aux changements apportés, les sanctions de l'OTC s'harmonisent largement aux sanctions imposées en vertu de la LCA. (comparer les articles 77 à 93 avec les articles 174 à 184).

Jusqu'à présent, l'OTC et la Commission Canadienne des droits de la personne avaient compétence partagée sur les plaintes liées à l'accessibilité des transports. Pour une analyse juridique et contextuelle sur ce point, consultez l'annexe B de ce rapport. Mais la question de compétence a été marquée par des tensions et a fait l'objet de plusieurs décisions juridiques.

La LCA n'accorde pas explicitement la compétence sur les transports accessibles ni à l'OTC ni au commissaire à l'accessibilité. Le projet de loi stipule toutefois que l'intention du Parlement est de faire de l'OTC le premier prétoire d'enquête, d'arbitrage et d'application des questions liées à l'accessibilité des transports dans le réseau réglementé par le gouvernement fédéral. Cette intention transpire de toute évidence de :

- Des articles de la LCA important le libellé des droits de la personne dans la LTC. Par exemple, dans la version anglaise, la Loi sur les transports du Canada utilise le terme « undue obstacle » en faisant référence aux problèmes d'accessibilité des transports. Or, dans des paragraphes de la LCA, cette expression est remplacée par « undue barriers »²¹, terme qui reflète davantage l'approche d'élimination des obstacles adoptée par la LCA.
- À cause des changements apportés par la LCA, les recours accordés seront plus solides au titre de la LTC.²² Ces nouveaux recours s'identifient à ceux accordés dans le cadre des procédures²³ de la Commission canadienne des

²¹ L'intention du Parlement de remplacer le mot « obstacle » par le mot « barrier » dans la version anglaise de la LCA, paragraphe 172(1) de la LTC (voir par. 172(1) de la LCA), est évidente. Mais au paragraphe 5(d) il est question de « undue obstacle » alors que l'alinéa 5(d.1) parle de « undue barrier. » Nous recommandons d'uniformiser en utilisant « undue barrier » pour minimiser la confusion entre ces deux expressions. Cette différence n'apparaît pas dans la version française de la Loi puisque l'expression « obstacle abusif » est uniformément utilisée.

²² Consulter par exemple le paragraphe 172(3) de la LCA, modifiant le paragraphe 172(3) de la LTC.

²³ Supra, note 5, par. 53(2) et (3)

droits de la personne et du Tribunal ainsi que ceux disponibles en cas de plainte déposée devant le commissaire à l'accessibilité.²⁴

- L'article 120 limite aux transporteurs l'application des règlements d'accessibilité établis en vertu de la LCA; et aux transporteurs; et
- En vertu du paragraphe 122(1), le commissaire à l'accessibilité, l'OTC, le CTCR, la Commission canadienne des droits de la personne et la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral sont tenus de collaborer afin de mettre en place des mécanismes pour renvoyer rapidement et efficacement les plaintes déposées à l'autorité appropriée les plaintes. .

En vertu de la loi actuelle, l'OTC est limité quant aux recours à accorder aux plaintes qui lui sont soumises. Le paragraphe 172(3) de la *Loi sur les transports au Canada* autorise l'Office à exiger la prise de mesures correctives indiquées et/ou le versement d'une indemnité destinée à couvrir les frais supportés par une personne ayant une déficience en raison de l'obstacle en cause.

D'autre part, le Tribunal canadien des droits de la personne peut ordonner de plus vastes recours pour les plaintes de discrimination qui lui sont soumises. En effet, en vertu du paragraphe 53(2), la *Loi Canadienne sur les droits de la personne* peut ordonner à l'intimé d'indemniser intégralement ou partiellement la victime des pertes salariales encourues, des frais supplémentaires occasionnés par le recours à d'autres biens, services, installations ou moyens d'hébergement, et des dépenses entraînées par l'acte et l'indemniser également jusqu'à concurrence de 20 000 \$ la victime ayant subi des douleurs et de souffrances. D'autre part, en vertu du paragraphe 53(3), la *Loi Canadienne sur les droits de la personne* autorise le Tribunal à accorder une indemnisation spéciale allant jusqu'à 20 000 \$ s'il en vient à la conclusion que l'acte a été délibéré ou inconsideré.

La LCA aplanirait cette différence dans les recours en accordant à l'OTC des pouvoirs réparateurs analogues à ceux du Tribunal canadien des droits de la personne et à ceux du commissaire à l'accessibilité. Ce qui implique que quelle que soit l'autorité accueillant la plainte, le plaignant aurait droit pratiquement aux mêmes recours.

À l'heure actuelle, l'OTC et le Tribunal canadien des droits de la personne appliquent différents critères juridiques lors du traitement de plaintes sur l'accessibilité des transports. Le Tribunal canadien des droits de la personne applique le critère juridique

²⁴ Supra note 1, par. 102(1)

pour discrimination *prima facie*, établie par la jurisprudence de la Cour suprême du Canada.²⁵ Si la discrimination est établie, le Tribunal examinera alors si l'accommodement du plaignant constituait un obstacle abusif pour l'intimp²⁶. Le critère juridique appliqué par l'OTC est moins simple et indubitablement plus faible. Pour une analyse plus détaillée de cette question, consulter à l'annexe C de ce rapport.

La LCS ne précise pas le test juridique que doit appliquer l'OTC pour le jugement des plaintes sur l'accessibilité des transports. Toutefois, si suite à la LCA, l'OTC doit devenir le principal prétoire pour le règlement de ces plaintes, la LCA devra alors stipuler que l'OTC devra, en matière de discrimination, appliquer le même critère juridique que la Commission canadienne des droits de la personne et le Tribunal. Sans une telle clarification, les plaintes d'accessibilité des transports peuvent ne pas aboutir ou ne pas bénéficier totalement d'une rigoureuse analyse juridique fondée sur les droits de la personne.

Autre préoccupation découlant des articles 172 et 172(1) de la *Loi sur les transports au Canada*. Ces articles stipulent que l'Office rend une décision négative à l'issue de son enquête, à savoir qu'il déclare qu'il n'y a pas d'obstacle abusif aux possibilités de déplacement des personnes handicapées. Ce paragraphe suggère que le respect des règlements, quel que soit le caractère régressif de ces règlements, prouve l'absence d'obstacle abusif et répond entièrement aux préoccupations soulevées par une personne handicapées en matière de droits de la personne. Essentiellement, il crée une défense qui pourrait court-circuiter partiellement l'analyse en général requise, fondée sur les droits de la personne. Une analyse plus détaillée fondée sur les droits de la personne examinerait l'impact d'un obstacle sur une personne ainsi que les raisons empruntées par ce plaignant d'accéder à un service particulier, avant de déterminer la présence ou non « d'obstacle abusif ». La LCA modifie l'article 172 mais ces modifications ne règlent pas cette inquiétude. The ACA amends section 172 but the changes it makes do not address this concern.

La LCA pourrait être renforcée en précisant que la conformité aux règlements établis en vertu de la Loi sur les transports au Canada n'implique pas forcément l'absence de tout « obstacle abusif ».

L'article 173 stipule que l'OTC peut créer un fonds de participation. Ce qui ouvre la porte à une participation plus significative des personnes handicapées aux procédures de l'OTC. Cet article 173 pourrait être renforcé en rendant obligatoire la création de ce

²⁵ *Moore c. Colombie britannique (Éducation)*, 2012 CSC 61, [2012] 3 RCS 360 [Moore]; *Stewart c. Elk Valley Coal Corp*, 2017 CSC 30, [2017] 1 RCS 591

²⁶ *Moore, id.*; *Renaud v. Central Okanagan School District No. 23*, [1992] 2 RCS 970, 95 RDL (4th) 577; *Colombie britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. British Columbia Government and Service Employees' Union (B.C.G.S.E.U.)*, [1999] 3 CSC 3, 176 RDL (4th) 1.

fonds, lequel pourrait aussi être utilisé pour offrir des accommodements procéduraux facilitant une efficace participation des personnes handicapées requérantes ou pour payer un avocat.

Il faudrait examiner la possibilité de modifier la LCA afin d'établir un fonds de participation pour l'OCENA et pour tous les organismes et entités engagés dans le règlement des plaintes relevant de la LCA.

Modifications au CRTC

À l'heure actuelle, le CRTC supervise la radiodiffusion et les télécommunications au titre de la *Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*²⁷, de la *Loi sur la radiodiffusion*²⁸ et de la *Loi sur les télécommunications*²⁹. Ses pouvoirs diffèrent selon la *Loi sur la radiodiffusion* et la *Loi sur les télécommunications*. En radiodiffusion, le CRTC supervise les caractéristiques d'accessibilité comme le sous-titrage, la description vidéo et audio de la programmation télévisuelle ainsi que l'accessibilité de l'équipement comme les télécommandes, les décodeurs. En télécommunications, le CRTC supervise les caractéristiques d'accessibilité comme le système de relais téléphonique, le texto au 911 ainsi que le service à la clientèle et l'accessibilité de l'équipement comme les téléphones cellulaires.

Naviguer au sein du cadre juridique et réglementaire de ce domaine n'est pas chose facile. En raison de sa complexité, ce cadre est inaccessible à de nombreuses personnes handicapées. Lors des consultations ayant précédé le dépôt du projet de loi, la collectivité des personnes handicapées a demandé au gouvernement de simplifier le cadre réglementaire pour les exigences d'accessibilité dans ce domaine.³⁰

Au lieu de ne former qu'un simple jeu de règlements, les exigences d'accessibilité sont intégrées dans différentes politiques, décisions, bulletins, ordonnances et conditions de licence et de service. Par exemple, les exigences concernant le sous-titrage sont réparties dans plus de cinq documents différents³¹. La même chose s'applique aussi

²⁷ Loi sur le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, LRC 1985, ch C-22

²⁸ Supra, note 10

²⁹ Supra, note 11

³⁰ Voir par exemple le document de Melanie Benard, Promouvoir l'accessibilité par une réforme législative (Conseil des Canadiens avec déficiences, juin 2017), pages 31 à 34) : < <http://alliance-canada.org/wp-content/uploads/Promouvoir-l'accessibilite-par-une-reforme-legislative.pdf> >.

³¹ Avis public de radiodiffusion, CRTC 2007-54 ; Politique réglementaire de radiodiffusion et de télécommunication, CRTC 2009-430, Politique réglementaire de radiodiffusion, CRTC 2015-104 et la décision du CRTC de renouvellement de licence d'un radiodiffuseur (ex : Décision de radiodiffusion, CRTC 2018-270).

exigences relatives au système de relais téléphonique.³² Dans ces documents, le CRTC émet trois paliers d'instructions pour les radiodiffuseurs et les fournisseurs de services de télécommunications : des encouragements, des attentes et des exigences. Les nuances entre ces paliers ne sont pas toujours.³³ Les personnes handicapées doivent se faufiler dans ces arcanes bureaucratiques pour apprendre quels sont leurs droits et leurs recours.

Et au lieu de simplifier les choses, la LCA ajoute des couches supplémentaires de complexité par l'adjonction d'un nouvel organe de contrôle (le commissaire à l'accessibilité). Ce commissaire partagera les fonctions de contrôle d'application avec le CRTC.

Pouvoirs limités du CRTC

La LCA n'étend pas beaucoup les pouvoirs dont le CRTC est investi au titre de la *Loi sur la radiodiffusion* et la *Loi sur les télécommunications*.

À l'heure actuelle, la *Loi sur la radiodiffusion* donne au CRTC le pouvoir d'imposer des règlements, lignes directrices, énoncés, décisions et ordonnances.³⁴ Le CRTC peut aussi délivrer et renouveler des licences aux radiodiffuseurs pour une période maximale de sept ans.³⁵ Il peut suspendre ou révoquer des licences ou leur imposer certaines conditions.³⁶ De nombreuses exigences d'accessibilité sont intégrées dans les conditions de licence des radiodiffuseurs.³⁷ Les consommateurs, incluant les personnes handicapées, peuvent intervenir lors des audiences de renouvellement de licences.³⁸ Ils peuvent demander que leurs coûts provisoires et définitifs soient défrayés par le Fonds de participation à la radiodiffusion.³⁹

Le CRTC peut également enquêter sur les contraventions aux règlements, licences, décisions et ordonnances émises au titre de la *Loi sur la radiodiffusion*.⁴⁰ Il peut ordonner à des radiodiffuseurs de respecter leurs obligations découlant de ces

³² Décision de télécommunication, CRTC 1997-8; Ordonnance de télécommunication, CRTC 1998-1; Décisions de télécommunication, CRTC 2005-28; CRTC 2009-430 et Politique réglementaire de télécommunication, CRTC 2014-187.

³³ Consulter par exemple l'aperçu des exigences vidéo décrites dans la Politique réglementaire de radiodiffusion, CRTC 2015-104, paras 28-30.

³⁴ *Loi sur la radiodiffusion*, art. 6, 10, 11, 12(2) et 17.

³⁵ *Loi sur la radiodiffusion*, alinéas 9(1)(b) et (d).

³⁶ *Loi sur la radiodiffusion*, s.9(1)(b), (c) et (e).

³⁷ Consulter par exemple CRTC 2018-270.

³⁸ *Règles de pratique et de procédure du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, DORS/2010-277; art. 26.

³⁹ Décision de radiodiffusion CRTC 2011-163; Politique réglementaire de radiodiffusion, CRTC 2012-181, art. 17. Pour plus de détails sur le Fonds de participation à la radiodiffusion, consultez le site <www.bpf-fpr.ca>.

⁴⁰ *Supra* note 10, par.12(1).

instruments.⁴¹ Toutefois le CRTC n'a pas actuellement le pouvoir de s'assurer, par des inspections ou par des sanctions administratives, du respect des radiodiffuseurs à leurs obligations.

La LCA attribue au CRTC le pouvoir supplémentaire de surveiller les plans des radiodiffuseurs sur l'accessibilité, les processus de rproaction et les rapports d'ptape (articles 51 à 53 et 161). Il ne l'investit pas toutefois du pouvoir d'effectuer des inspections, d'pmettre des sanctions ou des amendes pour s'assurer de la conformité des radiodiffuseurs aux exigences d'accessibilité,

La *Loi sur les télécommunications* attribue au CRTC le pouvoir d'pmettre des règlements, lignes directrices, énoncés et ordonnances.⁴² Elle autorise aussi le CRTC à imposer des conditions de service aux fournisseurs de services de télécommunication.⁴³ Le CRTC veille à ce que les compagnies n'appliquent pas des tarifs dpraisonables ou n'exercent pas de distinction illicite injustifiée.⁴⁴ Il peut allouer des fonds provisoires et définitifs pour encourager la participation des personnes et des groupes représentant les intérêts des abonnés aux instances de télécommunication..⁴⁵

Contrairement à ses attributions en radiodiffusion, le CRTC peut nommer des inspecteurs chargés de veiller au respect de la loi sur les *télécommunications*.⁴⁶ Il peut aussi imposer des sanctions administratives allant jusqu'à 15 000 000 \$ pour violations de cette loi.⁴⁷ Toutefois, selon le CRTC, aucune sanction administrative n'a jamais ptp imposée pour contravention d'une exigence d'accessibilité.⁴⁸

La LCA accorde au CRTC des pouvoirs supplémentaires pour surveiller les plans d'accessibilité des fournisseurs de services de télécommunications, les processus de rproaction et les rapports d'ptape, (articles 42 à 44 et 162 et suivants).

® l'heure actuelle, le CRTC a le pouvoir d'enqur ter sur les plaintes contre les radiodiffuseurs et les fournisseurs de services de télécommunication, y compris les plaintes d'accessibilité.⁴⁹ Il y a très peu de jurisprudence en ce domaine. Le CRTC a compétence partagée avec la Commission des droits de la personne en ce qui a trait aux plaintes.⁵⁰ En général, la Commission Canadienne des droits de la personne réfère

⁴¹ *Id.*, par.12(2).

⁴² *Supra* note 11, art. 51 et 57-58.

⁴³ *Id.*, art.24 24.

⁴⁴ *Id.*, art 25(1) and 27.

⁴⁵ *Id.*, art 56; Règles du CRTC, *supra* note 38, art. 60 à 70; Politique règlementaire des télécommunications, CRTC 2010-963 [CRTC 2010-963].

⁴⁶

⁴⁷ *Id.*, art. 72.001

⁴⁸ Cette information a été fournie par une source anonyme au CRTC..

⁴⁹ Règles du CRTC, *supra* note 38, art.45.

⁵⁰ *Supra*, note 5, alinéa 41(1)(b).

les plaintes d'accessibilité au CRTC.⁵¹ Ce qui s'est avéré être une source de conflit entre la Commission et la collectivité des personnes handicapées.⁵² Contrairement à la Commission Canadienne des droits de la personne, le CRTC n'a pas le pouvoir d'attribuer des dommages et intérêts aux plaignants. Il aide les parties à trouver des solutions mutuellement acceptables.⁵³

Dilution de la surveillance et du contrôle d'application : avantages et inconvénients

Si la LCA est promulguée, la surveillance des normes d'accessibilité et le jugement des plaintes ne seront pas centralisés chez une seule entité, comme le commissaire à l'accessibilité. Au contraire, l'application des normes d'accessibilité sera exercée par de multiples organismes, y compris le commissaire à l'accessibilité, l'OTC, le CRTC, les arbitres de griefs de la Commission des relations de travail et de l'emploi dans la fonction publique fédérale. Cette stratégie d'application diluée a de potentiels avantages et inconvénients.

D'une part, investir des organismes existants de pouvoirs d'application peut affaiblir l'application elle-même puisque, jusqu'à présent, ces organismes ne se sont pas tellement préoccupés des questions d'obligations liées au handicap. Par exemple, l'OTC a eu pendant des années le pouvoir d'établir des règlements pour les transports aériens et ferroviaires. Il a choisi au contraire de s'appuyer sur des codes volontaires qui se sont révélés inefficaces.

Cette dilution peut aussi entraîner une application inégale de la LCA, surtout si les différents organismes adoptent différentes approches pour sa mise en vigueur. C'est une réelle possibilité puisque les articles de la Partie 10 ne normalisent pas les différentes procédures de plaintes ou d'application pour l'OTC, le CRTC et les arbitres de griefs. Par exemple, la procédure de plaintes du CRTC diffère grandement de celle du commissaire à l'accessibilité. Et la LCA ne fait rien pour réconcilier les deux. (articles 161 à 165).

Autre inconvénient: cette approche diluée risque de provoquer de la confusion chez les personnes handicapées lorsqu'elles chercheront à quelle autorité adresser leur plainte. Selon les expériences vécues par les avocats de l'Ontario et de la Colombie

⁵¹ *Id.*, par. 44(2)(b). Pour une discussion sur la question de compétence concurrente sur les questions de radiodiffusion et le renvoi des plaintes au CRTC: *Eadie c. MTS Inc*, 2015 FCA 173 (CanLII) – La demande d'autorisation d'interjeter appel auprès de la Cour suprême du Canada a été rejetée. (Cas No. 36641 – 7 avril, 2016).

⁵² Consultez par exemple: Notes d'allocation de Ian Fine à la conférence nationale de 2016 de l'Alliance for the Equality of Blind Canadians; en ligne : <https://www.chrc-ccdp.gc.ca/fra/node/2076>, >.

⁵³ Cette information a été fournie par une source anonyme au CRTC.

britannique spécialisés en droits de la personne, les personnes handicapées se heurtent souvent à d'inutiles obstacles alambiqués résultant du partage et du chevauchement des compétences entre les multiples prétoires fédéraux. Les personnes handicapées risquent alors de tomber dans les oubliettes.

Or, ces problèmes ne surviendraient pas si les plaintes d'accessibilité étaient traitées par une instance unique, comme le commissaire à l'accessibilité.

Deux articles de la LCA tentent de s'attaquer à ces problèmes. L'article 123 prescrit à tous les organismes engagés dans la mise en vigueur et le contrôle de l'application de la LCA de collaborer et de se coordonner afin de favoriser l'adoption de politiques et de pratiques complémentaires en matière d'accessibilité. De plus, le paragraphe 122(1) demande à tous les organismes engagés dans cette tâche de mettre en place des mécanismes pour renvoyer rapidement et efficacement à l'autorité appropriée les plaintes d'accessibilité. Le libellé utilisé dans ces deux articles est suffisamment général pour permettre aux divers organismes d'explorer d'analogues stratégies pour les plaintes d'accessibilité. Mais rien ne garantit qu'ils le feront.

En outre, le paragraphe 122(3) stipule la période écoulée entre le jour où la plainte a été déposée et celui où la plainte a été renvoyée à l'autorité appropriée ne sera pas prise en compte dans le calcul de la période de prescription (limitation). Ce qui signifie que la personne qui dépose sa plainte d'accessibilité auprès du mauvais organisme d'application n'aura pas à s'inquiéter du temps qui s'écoulera jusqu'à ce que sa plainte soit acheminée au bon organisme. Le paragraphe 122(3) est une très utile disposition du projet de loi.

L'un des avantages de cette stratégie d'application diluée touche les personnes dont les plaintes d'accessibilité s'inscrivent dans une plus large plainte. Par exemple, les employés régis par *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral*, *la Loi sur l'emploi dans la fonction publique* et *la Loi sur les relations de travail au Parlement* pourraient déposer une plainte sur le milieu de travail, partiellement liée à l'accessibilité. Au lieu de soumettre deux plaintes distinctes, l'une sur l'accessibilité et l'autre un grief, ces employés verront leurs deux plaintes conjointement traitées par un arbitre de griefs.

Autre avantage, le domaine d'expertise auquel pourront se référer les organismes pour traiter les plaintes d'accessibilité relevant de ce contexte particulier. Par exemple, le CRTC peut appliquer ses connaissances techniques de la radiodiffusion et des télécommunications pour traiter des plaintes concernant l'accessibilité des technologies d'information et de communications. L'OTC peut appliquer ses connaissances techniques des transports aux plaintes relatives aux obstacles dans le réseau des transports.

En préparant les rapports initial et final, ARCH a entendu des personnes handicapées et des avocats spécialisés en droits des personnes en situation de handicap, craindre qu'en pratique l'OTC et le CRTC ne traiteront pas les plaintes d'accessibilité de manière à faire progresser le préambule, l'objet et les principes de la LCA. Ils ont en particulier souligné que les membres de l'OTC et du CRTC provenaient souvent de l'industrie et étaient nommés pour leur spécialisation technique. Résultat, ont-ils estimé, ces organismes ont certainement des domaines d'expertise mais aucune spécialisation dans le domaine du handicap, de l'accessibilité et des droits de la personne. Et sans cette expertise, ils ne pourront appliquer ni l'analyse ni les principes de droits de la personne aux questions d'accessibilité et d'inclusion. Ils risquent de traiter les droits de la personne et l'accessibilité comme des préoccupations techniques accessoires.

Selon la rétroaction recueillie lors de la consultation sur le rapport préliminaire, certaines personnes handicapées et des organisations de personnes en situation de handicap étaient d'accord pour que les plaintes d'accessibilité soient acheminées à l'OTC et au CRTC. D'autres en revanche estimaient, dans un esprit de simplification de la procédure, que toutes les plaintes devraient être déposées devant le commissaire à l'accessibilité. La consultation n'a pas permis de dégager les éléments les plus importants pour les participants, à savoir : spécialisation en accessibilité, en droit de la personne, cohérence et uniformité.

Un examen des cas pertinents pour l'OTC, publié en 2018, corrobore le bien-fondé des inquiétudes quant au traitement accordé par l'OTC aux plaintes d'accessibilité. En effet, l'OTC n'applique pas l'analyse basée sur les droits de la personne dans le règlement des plaintes portant sur des questions d'accessibilité. (Voir en annexe C de ce rapport une analyse détaillée des cas de l'OTC).

La LCA dédouble grandement les exigences relatives aux rapports. Elle demande en effet aux organismes de soumettre deux ensembles de plans sur l'accessibilité, de procédures de rétroaction et de rapports d'étape. Ce cloisonnement pourrait porter à confusion pour les entités réglementées et la population et pourrait contrecarrer l'adoption d'une approche holistique aux questions d'accessibilité. Il taxerait inutilement les ressources, notamment en ce qui a trait au temps requis par l'industrie pour préparer les multiples documents et le temps requis par le personnel du CRTC, de l'OTA et du commissaire à l'accessibilité pour les examiner.

Étant donné les avantages et les inconvénients susmentionnés, la collectivité des personnes handicapées doit examiner s'il est préférable ou non de demander si la LCA devrait être modifiée pour centraliser le contrôle de l'application et le jugement des plaintes chez le commissaire à l'accessibilité. L'AODA Alliance a formulé plusieurs recommandations pour une telle centralisation. D'autre part, si la stratégie d'application diluée est maintenue, la LCA devra au moins être modifiée pour que :

- Les personnes handicapées obtiennent de claires informations sur la corrélation entre les domaines et les règlements et l'autorité auprès de laquelle les plaintes d'accessibilité devront être déposées;
- des balises procédurales soient instaurées pour empêcher que les plaintes d'accessibilité soient coincées par des obstacles procéduraux ou des conflits entre les divers organismes;
- l'OTC et le CRTC soient explicitement tenus d'appliquer les principes de droits de la personne lors du règlement des plaintes d'accessibilité;
- le CRTC soit investi de pouvoirs supplémentaires pour ordonner les mêmes recours que le commissaire à l'accessibilité. Notamment, le pouvoir d'indemniser les plaignants en cas de violation des exigences d'accessibilité;
- les décisions du CRTC et de l'OTA vis-à-vis des plaintes d'accessibilité soient soumises à examen supplémentaire ou appel; et
- le droit de déposer des plaintes de discrimination auprès de la Commission canadienne des droits de la personne soit maintenu.

Nouveau pouvoir de suivi de l'application de la CDPH pour la Commission canadienne des droits de la personne

L'article 149 de la LCA stipule que la Commission canadienne des droits de la personne doit être l'organisme désigné pour le suivi de l'application de la CDPH par le gouvernement et du Canada, de la CDPH. La nomination d'un organisme indépendant est prévue au paragraphe 33(2) de la CDPH.

L'article 149 est très utile car on s'attend à ce que les activités de suivi de la Commission Canadienne des droits de la personne feront avancer la mise en vigueur de la Convention au Canada. Désigner la Commission comme organisme de suivi est une réussite pour la collectivité des personnes handicapées qui revendique cette nomination depuis fort longtemps. C'était d'autre part une recommandation du Comité onusien des droits des personnes handicapées.⁵⁴

Selon le paragraphe 33(3) de la CDPH, la société civile – en particulier les personnes handicapées et les organisations qui les représentent – est associée et participe

⁵⁴ Comité des droits des personnes handicapées, des Nations Unies: *Observations finales concernant le rapport initial du Canada*, 8 mai 2017, CDPH/C/CAN CO/1, disponible en ligne à: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G17/112/52/PDF/G1711252.pdf?OpenElement>

pleinement à la fonction de suivi.. Malheureusement, la LCA n'inclut aucun article prescrivant la participation de la collectivité des personnes handicapées dans ces activités de suivi de l'application de la *CDPH*. C'est un important oubli qui doit être corrigé. La LCA serait renforcée par l'inclusion de mécanismes garantissant la participation concrète des personnes handicapées dans le suivi de l'application de la *CDPH*. Cela pourrait être réalisé de plusieurs manières. Par exemple, la LCA pourrait stipuler que la Commission Canadienne des droits de la personne doit assurer un suivi conformément aux paragraphes 33(2) et 33(3) de la CDPH; elle pourrait créer un mécanisme de financement pour soutenir les efforts des personnes handicapées en matière de suivi; et/ou, la LCA pourrait instaurer un mécanisme de suivi fondé sur les droits de la personne qui inclurait les personnes en situation de handicap. Pour plus de détails sur ce suivi basé sur les droits de la personne, se référer à l'annexe D de ce rapport.

IMPORTANTE OMISSION: Obstacles affrontés par les Autochtones handicapés

L'incapacité du projet de loi de s'attaquer aux obstacles particuliers affrontés par les Autochtones handicapés ainsi qu'à l'interaction de la LCA avec les domaines relevant de la compétence des gouvernements des Premières Nations, sont d'importantes omissions. La LCA ne prévoit pas comment, tout en reconnaissant leur compétence, le gouvernement fédéral aidera les Premières Nations à acquérir l'accessibilité.

Avant le dépôt du projet de loi, le British Columbia Aboriginal Network on Disability Society (BCANDS), l'Assemblée des Premières Nations du Canada (APNC) the Assembly of First Nations (AFN) et l'Association des femmes autochtones du Canada (AFAC) ont consulté des collectivités autochtones sur la LCA. Ces organisations ont examiné le projet de loi et formulé leurs observations à cet égard.

En se basant sur notre examen de la LCA et sur les rapports de consultation produits par le BCANDS, APNC et l'AFAC, nous avons dégagé plusieurs questions préliminaires ::

- Les droits des Autochtones, leur situation particulière au Canada, la relation spécifique entre le gouvernement du Canada et les Premières Nations et les responsabilités fiduciaires du gouvernement du Canada à l'égard des Premières Nations, ne sont pas reconnus dans le préambule ni dans l'objet de la LCA;
- L'intersectionnalité du handicap et de l'indigénat n'est pas reconnue dans la définition du handicap de la LCA; les principes de la LCA occultent l'impact du traumatisme intergénérationnel, du colonialisme et du racisme systémique;

- La LCA ne prévoit pas la cueillette de données ou de statistiques sur l'incidence du handicap chez les peuples autochtones.⁵⁵ IL s'agit pourtant de données importantes pour assurer la reconnaissance des obstacles à la prestation des programmes et des services dans les collectivités des Premières Nations; .
- La LCA ne prévoit pas la création de normes d'accessibilité pour s'attaquer aux obstacles qu'affrontent les personnes handicapées résidant dans les collectivités des Premières Nations, y compris les disparités dans les services de santé et les services pour personnes handicapées, l'inclusion sociale et économique, les collectivités accessibles, le logement, les transports⁵⁶, l'éducation, la planification des situations d'urgence et l'accès aux services de santé non assurés⁵⁷
- Les articles traitant de l'OCENA ne prévoient pas la participation des Autochtones au Conseil d'administration ni aux comités de cet organisme.
- La LCA n'indique pas si le commissaire à l'accessibilité aura les mêmes pouvoirs d'inspection et de contrôle d'application au sein des collectivités des Premières Nations;
- La LCA ne s'attaque pas à la question du financement des Premières Nations pour assurer un respect adéquat des exigences législatives et réglementaires en matière d'accessibilité;
- La Loi ignore toute interaction avec l'article 35 de la Loi constitutionnelle, ni ne garantit pas qu'elle sera mise en vigueur de manière à protéger les droits de traités des Autochtones; et
- La LCA n'indique pas comment les procédures de plaintes qu'elles créent seront culturellement appropriées; est-ce que ces procédures incluent des consultants en culture? Quelles informations et preuves culturelles seront prises en considération lors du règlement des plaintes d'accessibilité?

⁵⁵ Il semble qu'il n'existe aucune statistique sur le nombre d'autochtones canadiens ayant de graves déficiences provoquées par des maladies mentales. Voir Constance MacIntosh, "Indigenous Peoples and Mental Health: The Role of Law and Policy" de Jennifer Chandler et Colleen Flood, eds, *Law and Mind: Mental Health Law and Policy in Canada* (Toronto: Lexis Nexis, 2016) 419 à 420.

⁵⁶ BC Aboriginal Network on Disability Society, "National Indigenous Federal Accessibility Legislation Consultation" (Mars 2017), p. 2, en ligne: <<http://www.bcands.bc.ca/wp-content/uploads/BCANDS-January-March-2017-Accessibility-Consultation-Report.pdf>>.

⁵⁷ Assemblée des Premières Nations, "Loi fédérale sur l'accessibilité: Implications potentielles pour les Premières Nations et les personnes handicapées (2017), en ligne: <<https://www.afn.ca/wp-content/uploads/2017/09/17-02-06-AFN-FNs-Federal-Access.-Legis-Doc-7-2.pdf>>.

Les organisations de personnes handicapées devront déterminer comment coordonner leurs revendications vis-à-vis du projet de loi avec les réactions des organisations autochtones.

ANNEXE A: Transformation graduelle

Les obligations d'un État partie relatives aux droits économiques, sociaux et culturels sont assujetties à la transformation graduelle. En interprétant la signification de la transformation graduelle par rapport à l'action publique, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a précisé que « -e n particulier, bien que le Pacte prévoit effectivement que l'exercice des droits devra être assuré progressivement et reconnaît les contraintes découlant du caractère limité des ressources disponibles, il impose aussi diverses obligations ayant un effet immédiat. Ainsi, alors que le plein exercice des droits considérés peut n'être assuré que progressivement, les mesures à prendre à cette fin doivent l'être dans un délai raisonnablement bref à compter de l'entrée en vigueur du Pacte pour les États concernés. Ces mesures doivent avoir un caractère délibéré, concret et viser aussi clairement que possible à la réalisation des obligations reconnues dans le Pacte. »⁵⁸

Les droits économiques, sociaux et culturels sont assujettis à une transformation progressive – et non pas immédiate – en reconnaissance des défis et des difficultés pratiques inhérents à la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels pendant une courte période de temps. Mais les États parties sont toutefois tenus de progresser aussi rapidement et aussi efficacement que possible vers le plein exercice des droits. En conséquence, les États parties doivent soumettre au Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, des rapports périodiques sur leurs efforts de mise en vigueur. Le Comité évaluera ensuite la justesse des progrès réalisés vis-à-vis de la réalisation intégrale de ces droits.⁵⁹

L'article 4 de la CDPH affirme « Dans le cas des droits économiques, sociaux et culturels, chaque État Partie s'engage à agir, au maximum des ressources dont il dispose et, s'il y a lieu, dans le cadre de la coopération internationale, en vue d'assurer progressivement le plein exercice de ces droits »⁶⁰

Par conséquent, les États parties à la CDPH (le Canada y compris) sont obligés de « prendre des mesures » - exigeant une action positive pour maintenir et accroître les droits en vigueur -, « jusqu'au maximum de ses ressources disponibles ».

Des indicateurs et des critères de référence significatifs devront être créés et utilisés pour contrôler efficacement la mise en vigueur graduelle des droits.

⁵⁸ Comité des droits économiques, sociaux et culturels : Rapport de la cinquième session (26 novembre au 14 décembre 1990) – Supplément no.3, annuair on Economic, Social and Cultural Rights, *Report on the Fifth Session (26 November 14-December 1990)*, Supplément No. 3, Annexe III Observation générale no.3 : la nature des obligations des États parties, Doc ONU E/1991/23, pp. 83 à 87.

⁵⁹ John H Currie et al, *International Law: Doctrine, Practice, and Theory*, 2ème ed (Toronto: Irwin Law, 2000); 615-16

⁶⁰ Consulter également Charles O'Mahony & Gerard Quinn, eds, *Disability Law and Policy: An Analysis of the UN Convention* (Dublin: Clarus Press, 2017) à 297.

Indicateurs et critères de référence

Les indicateurs statistiques et les critères de référence ont été fréquemment recommandés pour mesurer efficacement la mise en vigueur graduelle des droits de la personne, assujettis à la transformation graduelle.⁶¹

Un indicateur est une information indiquant l'état ou le niveau d'une situation. En référence à l'accessibilité, un indicateur peut être une estimation de la proportion d'édifices publics devenu accessibles au cours des quatre dernières années et le type d'édifice.

Le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme a recommandé trois catégories générales d'indicateurs des progrès des droits de la personne : (1) la structure; (2) le processus; and (3) le résultat. Les indicateurs structurels visent « la ratification et l'adoption d'instruments juridiques ainsi que l'existence de mécanismes institutionnels fondamentaux jugés nécessaires pour faciliter l'exercice d'un droit de la personne. ». Les indicateurs de processus visent les efforts effectués par un État pour respecter ses engagements en matière de droits de la personne. Les indicateurs de résultats « capturent les réalisations- traduisant l'état de la mise en œuvre des droits de la personne dans un contexte donné. »⁶² Les indicateurs de droits de la personne peuvent également être divisés en trois catégories analogues: (1) ceux inscrivant les droits dans la législation; (2) ceux attestant l'ampleur des obstacles; (3) et ceux attestant les résultats de la participation des personnes handicapées dans les domaines clés de la vie quotidienne.⁶³

Les critères de référence sont des cibles fixées par chaque État relativement aux principaux indicateurs et varient nécessairement en fonction du niveau actuel de la jouissance ou de l'absence des droits de la personne. Une fois que ces critères de référence ont été établis, les progrès peuvent être suivis en fonction de ces jalons et évalués par l'État et par les parties indépendantes.⁶⁴

Mise en vigueur de la transformation graduelle

En général, les États interprètent mal leurs obligations vis-à-vis de la mise en œuvre graduelle des droits économique, sociaux et culturels, estimant que la mise en vigueur

⁶¹ Eitan Felner, "Closing the Escape Hatch": A Toolkit to Monitor the Progressive Realization of Economic, Social, and Cultural Rights" (2009) 1:3 JHR Pr at 409.

⁶² HCDP, *Rapport sur les indicateurs pour promouvoir et surveiller la mise en vigueur des droits de la personne* (HRI/MC/2008/3) 20^{ème} réunion des présidents des organes de traités sur les droits de la personne (Genève, ONU). of chairpersons of the human rights treaty bodies (Geneva: UN) qtd in Marcia H Rioux et al, eds, *Disability Rights, Monitoring, and Social Change* (Toronto: Canadian Scholars' Press) at 33.

⁶³ Id., .

⁶⁴ *Supra* note 60 à at 410.

n'est pas une prpoccupation immpdiate.⁶⁵ Les gouvernements peuvent invoquer le concept de transformation graduelle pour masquer la non-conformité et expliquer qu'ils n'ont pas suffisamment progresssp vers la pleine mise en œuvre des droits. La véritable nature des obligations assujetties à la transformation graduelle complique aussi les efforts de suivi..

Ales outils appropriés et localement adaptps pour mesurer la mise en œuvre progressive des droits de la personne – incluant les indicateurs et les critères de référence – sont des prérequis pour indiquer le degré de conformité (ou non-conformité) de l'État avec les exigences en matiqre de droits de la personne.⁶⁶

⁶⁵ *Supra* note 59 à 295.

⁶⁶ *Supra* note 60 à 404, 408.

ANNEXE B: Compétence sur les plaintes relatives à l'accessibilité des transports.

Décision No. 435-AT-A-2005: M. Morten, une personne handicapée, a porté plainte auprès de l'OTC contre Air Canada pour n'avoir pas retiré un obstacle abusif. Cet obstacle est une politique appliquée de manière générale par Air Canada et qui a empêché M. Morten de voyager avec un accompagnateur. Mais M. Morten n'avait pas besoin d'accompagnateur. L'OTC a convenu avec M. Morten que la politique constituait vraiment un obstacle mais a jugé qu'il n'était pas abusif à cause des risques que pouvait faire encourir le voyage non accompagné du plaignant. Par conséquent, aucun recours n'a été ordonné.⁶⁷

Insatisfait de la décision de l'OTC, M^{re} Morten a déposé auprès de la Commission canadienne des droits de la personne, une plainte de discrimination contre Air Canada.⁶⁸ La Commission a renvoyé le cas au Tribunal canadien des droits de la personne. Le Tribunal a estimé que l'OTC n'avait pas traité adéquatement la plainte de M^{re} Morten fondée sur les droits de la personne et que l'analyse de droits de la personne appliquée, était « bien en deçà » des exigences requises.⁶⁹ Après son analyse de droits de la personne, le Tribunal a jugé que M. Morten avait établi une discrimination *prima facie*⁷⁰ et qu'Air Canada n'avait pas réussi à établir de motif justifiable pour appliquer la politique à M. Morten.⁷¹

L'OTC a déposé une requête en révision judiciaire contre le Tribunal des droits de la personne, contestant sa compétence. Devant la Cour fédérale, l'OTC avait argué que la recevabilité et le jugement des plaintes d'accessibilité dans le système fédéral des transports relevaient uniquement de sa compétence.⁷² Dans l'alternative, l'OTC a déclaré que si la Cour estimait que l'OTC et le Tribunal avaient des compétences

⁶⁷ Il est intéressant de constater que l'un des membres de l'OTC, Mary-Jane Bennett, a émis une opinion dissidente, aux paragraphes 40 à 47, divergeant radicalement de celle des autres membres de l'Office. Mme Bennett a appliqué une analyse totalement restrictive, niant carrément celle fondée sur les droits de la personne. Résultat, elle a non seulement estimé que l'obstacle n'était pas abusif mais qu'en outre M. Morten n'avait affronté aucun obstacle. La pertinence de cette opinion dissidente reposait sur le fait que Mme Bennett, pour justifier sa position, s'était basée sur un règlement (Règlement de l'aviation canadienne), stipulant les fonctions des agents de bord dans des situations d'évacuation d'urgence. Mme Bennett a en outre ajouté qu'Air Canada avait appliqué sa politique de manière équitable et non arbitraire, manifestant un mépris absolu pour le critère juridique bien établi, appliqué dans des cas de discrimination.

⁶⁸ Comparer *supra* note 5, art. 5: « Constitue un acte discriminatoire, s'il est fondé sur un motif de distinction illicite, le fait, pour le fournisseur de biens, de services, d'installations ou de moyens d'hébergement destinés au public : a) d'en priver un individu; b) de le défavoriser à l'occasion de leur fourniture. »

⁶⁹ *Morten c. Air Canada*, 2009 TCDP 3, 71 CHRR D/221, par. 27 et 28; toutefois la décision de l'Office précédait la décision majoritaire du juge Abella dans l'affaire *VIA Rail Canada Inc c. l'Office des transports du Canada*, 2007 CSC 15, [2007] 1 RCS 650.

⁷⁰ *Morten*, *Id.*, par. 56

⁷¹ *Id.*, at paras 61-65

⁷² *Morten c. Air Canada*, 2010 CF 1008, PAR. 32, 194 ACWS (3d) 936 *Id.*, par 36

concurrentes, alors l'OTC était le *prétoire préféré* pour trancher des questions d'accessibilité dans le système de transport réglementé par le fédéral⁷³

Dans son jugement, le juge O'Keefe a fait référence à *la Loi sur les transports au Canada* et à la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *VIA Rail Canada Inc. C. l'Office des transports du Canada*.⁷⁴ Même si cela n'a pas été explicitement stipulé par le juge O'Keefe, la Cour fédérale avait accordé à l'OTC la compétence exclusive du jugement des plaintes de droits de la personne liées à l'inaccessibilité des transports.⁷⁵

La Commission canadienne des droits de la personne en a appelé de la décision⁷⁶ de la Cour d'appel, soutenant que le juge avait commis une erreur de droit en concluant que l'OTC avait compétence exclusive en matière de jugement de plaintes de droits de la personne liées aux transports fédéraux.⁷⁷

Le juge Dawson de la Cour d'appel fédérale a précisé que la question en litige n'était pas de savoir si la Commission canadienne des droits de la personne et le Tribunal avaient compétence mais plutôt s'ils avaient correctement exercé leur pouvoir en entendant une affaire déjà entendue par un autre tribunal. En reformulant la question à trancher, la Cour fédérale d'appel a en effet estimé que la Commission, le Tribunal et l'OTC avaient compétence concurrente sur l'affaire mais que le Tribunal avait posé un geste incorrect en agissant comme tribunal d'appel et, partant, avait été déraisonnable.⁷⁸

Depuis la décision de la Cour fédérale d'appel dans l'affaire *Morten*, le Tribunal canadien des droits de la personne n'a pris aucune nouvelle décision concernant l'accessibilité des transports, Est-ce directement lié à la décision de la Cour fédérale d'appel qui avait décidé que malgré la compétence partagée entre l'OTC et le Tribunal, l'OTC était compétent pour juger une plainte de droits de la personne.

Toutefois, malgré l'absence de nouvelles décisions (déclarées) du Tribunal canadien des droits de la personne depuis l'affaire *Morten*, l'OTC a rapporté une hausse des

⁷³ *Id.*, par 36.

⁷⁴ *Supra* note 68

⁷⁵ *Supra* note 71, par. 69.

⁷⁶ *Morten v Air Canada*, 2011 CFA 332, 210 ACWS (3d) 215.

⁷⁷ *Id.*, par.11

⁷⁸ *Id.*

⁷⁹ . Office des transports du Canada, Rapport annuel 2016-2017 (mai 2017), en ligne : <https://otc-cta.gc.ca/fra/publication/rapport-annuel-2016-2017>,

plaintes d'accessibilitp.. Ainsi, en 2016-2017, l'OTC avait jugp 69 plaintes accessibilitp alors qu'il n'en avait eu que 46 en 2016-2017.⁷⁹

L'OTC a dpclarp que son prpsident et premier dirigeant avait rencontré la présidente de la Commission Canadienne des droits de la personne afin de discuter « pour discuter des mesures que les deux organismes peuvent prendre pour renforcer la collaboration et la coordination, favoriser des politiques et les pratiques complémentaires et éviter les chevauchements de compétence. »⁸⁰ Selon le rapport de l'OTC, ils auraient convenu Ils ont convenu de travailler ensemble à l'ptablisement d'un protocole d'entente actualisé qui facilitera la collaboration et la prestation efficace de services. Il est prévu que le protocole d'entente prenne effet au milieu de 2017. Mais une recherche s'est avérée vaine.

⁸⁰ *Id.*, page. 19.

ANNEXE C: Approche légale de l'OTC aux plaintes sur les transports accessibles

® l'OTC, toutes les soumissions de plaintes d'accessibilité sont déposées en vertu de l'article 172 de *la Loi sur les transports au Canada*.

L'OTC a établi un test à trois volets qui s'applique à tous les soumissions de plaintes d'accessibilité pour un obstacle affronté par une personne handicapée dans le sein de transport réglementé par le fédéral:

- a) Est-ce que le requérant est une personne handicapée?
- b) Est-ce que le requérant a été confronté à un obstacle?
- c) Est-ce un obstacle abusif?

Ce test à trois volets comporte des "sous-tests". Le requérant doit établir qu'il est en situation de handicap; qu'il a subi une limitation d'activité suffisamment importante pour provoquer d'inévitables difficultés à exécuter une tâche ou une action; qu'il a aussi vécu une restriction de participation dans les transports fédéraux. Pour le deuxième volet, l'OTC a bien précisé qu'un obstacle pouvait être un règlement, une politique, un obstacle physique, etc-soit direct, c'est-à-dire qu'il s'applique à une personne handicapée, soit indirect, à savoir qu'il est le même pour tous, qu'il prive une personne handicapée d'un bénéfice, et qu'il lui nie une égalité d'accès à des services offerts à d'autres, obligeant le fournisseur à prévoir un accommodement.

Fait intéressant, dans de récentes décisions, l'OTC a commencé à utiliser l'expression « obstacle abusif » pour le troisième volet du test⁸¹. Ce terme de droit de la personne n'apparaît pas souvent dans les décisions de l'OTC qui, en fait, ne l'utilise que rarement. Mais l'OTC le définit ainsi :

Un obstacle est « abusif » si le fournisseur du service de transport n'a pas justifié son existence en prouvant que :

- a) Il est rationnellement lié à la prestation du service de transport;
- b) Il a été adopté parce que le fournisseur croyait sincèrement et de bonne foi parce qu'il était nécessaire à la prestation du service de transport; and
- c) Parce que des contraintes rendent l'élimination d'un obstacle déraisonnable, irréalistes ou impossible (« obstacle abusif »).⁸²

Pour ce l'OTC, ce test est le test de la justification⁸³. Il apparaît de prime abord, que le troisième volet du test est, pour les requérants, un seuil minimum à franchir que

⁸¹ Consulter par exemple la décision no. 111-AT-A-2017 au par. 11.

⁸² Décision No. 354-AT-A-2015, par. 4.

⁸³ Decision No. 324-AT-A-2015 at para 43.

l'analyse de droits de la personne applique dans d'autres prptaires, y compris la Commission/Tribunal des droits de la personne.

Une seule plainte peut avoir deux décisions. En effet, l'OTC partage parfois en deux sa détermination de la plainte : la première porte sur les volets (a) et (b) du test. Si le requérant a réussi à établir qu'il s'agit d'une personne handicapée et qu'elle a affronté un obstacle, l'OTC passe alors au volet (c). Mais ce comportement n'est pas constant et l'OTC inclut quelquefois les trois volets dans la même décision.⁸⁴

Est-ce que l'OTC applique l'analyse de droits de la personne en jugeant une plainte d'accessibilité?

Dans l'affaire *VIA Rail*⁸⁵, la Cour suprême du Canada a déterminé que le critère juridique lié à l'obstacle abusif sous le régime de la présente *Loi sur les transports au Canada* était identique au test juridique appliqués dans les cas de droits de la personne pour les « accommodements raisonnables » ou « l'obstacle abusif » ; .

Malgré le jugement *VIA Rail*, on craint que le test d'obstacle abusif de l'OTC soit nettement moins rigoureux que celui appliqué par la Commission canadienne des droits de la personne/Tribunal.⁸⁶

Par exemple, dans la décision *Morten*, l'OTC a estimé que M. Morten avait affronté un obstacle mais que ce dernier n'était pas abusif puisque Air Canada avait invoqué les risques à la sécurité inhérents au fait que M. Morten voyageait sans accompagnateur.⁸⁷ En revanche, le Tribunal canadien des droits de la personne a jugé qu'Air Canada n'avait pas accommodé M. Morten jusqu'au point de contrainte excessive. Et à cette fin, le Tribunal s'est basé sur l'admission d'Air Canada selon laquelle il n'aurait pas été impossible d'évaluer individuellement M. Morten afin de déterminer s'il pouvait communiquer sans accompagnateur⁸⁸ .

Autre exemple, l'affaire *Sarah Cheung c. WestJet*.⁸⁹ Dans ce cas-ci, Mme Cheung a demandé à l'OTC d'émettre une ordonnance obligeant WestJet à accommoder son handicap sur des vols internationaux. Atteinte d'une amyotrophie musculaire spinale,

⁸⁴ Se référer à la décision No. 29-AT-R-2017 pour illustrer le regroupement des trois volets dans une seule décision..

⁸⁵ *Supra* note 68.

⁸⁶ Dans l'affaire *Morten*, le Tribunal canadien des droits de la personne a demandé si les modifications apportées à la Loi sur les transports au Canada après le jugement *VIA Rail* impliquaient que l'accommodement jusqu'au point de contrainte excessive n'était plus la norme de droits de la personne dans les transports. Se référer *Morten c. Air Canada*, 2009 TCDP 3, 71 CHRR D/22, par. 203.

⁸⁷ Noter que la décision de l'OTC dans l'affaire *Morten* est antérieure au jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *VIA Rail*.

⁸⁸ *Supra* note 68, par. 63.

⁸⁹ Décision de l'Office, no. 324-AT-A-2015, en ligne: Office des transports du Canada: < <https://otc-cta.gc.ca/fra/decision/324-at-a-2015>.

Mme Cheung a demandé d'être autorisée à utiliser son orthèse de positionnement et un siège supplémentaire sans frais pour son accompagnateur. L'OTC a estimé que WestJet avait exercé une discrimination *prima facie* en lui refusant l'accommodement. Toutefois, contrairement aux principes fondamentaux de droits de la personne, l'Office a refusé d'examiner si la fourniture d'accommodement pouvait entraîner une contrainte excessive et a débouté Mme Cheung sans juger entièrement sa plainte. Il a essentiellement conclu que les points soulevés par Mme Cheung étaient trop complexes pour être jugés en une simple plainte.

Selon un examen effectué en 2018 des cas pertinents de l'OTC, l'Office n'applique pas souvent l'analyse de droits de la personne dans le cas de plaintes soulevant des questions d'accessibilité.⁹⁰

En 2018, l'OTC a rapporté neuf (9) décisions liées à l'accessibilité.⁹¹ Cinq d'entre elles portaient sur l'inaccessibilité subie par des personnes handicapées à bord d'un avion⁹², une autre sur un obstacle aux déplacements dans un aéroport canadien⁹³ et deux étaient des plaintes de discrimination contre des transporteurs aériens pour des motifs autres que le handicap.⁹⁴

Dans *Korchinski c. West Jet*⁹⁵, le requérant, identifié comme une personne handicapée, a demandé d'utiliser son fauteuil roulant à son arrivée à destination avec un vol de WestJet. À son arrivée, un agent de WestJet attendait M. Korchinski avec le fauteuil roulant demandé. M. Korchinski a installé sa mallette-avion sur le fauteuil roulant et a déclaré à l'agent qu'il était prêt à partir. L'agent a alors répondu à M. Korchinski qu'il y avait là une mauvaise utilisation du fauteuil roulant, lequel devait être poussé pour transporter des personnes et non des valises. Un moment plus tard, l'agent a escorté M. Korchinski et son bagage sur le fauteuil roulant jusqu'à la destination prévue dans l'aéroport. Mais WestJet a toutefois imposé à M. Korchinski une interdiction de voyager pendant un an, non seulement à cause de l'usage inapproprié du fauteuil roulant mais pour son comportement agressif et menaçant manifesté lors de deux voyages précédents.

⁹⁰ Cet examen est basé sur des décisions rendues publiques par l'OTC. Notons que l'OTC ne publie pas ou n'affiche pas toutes ses décisions et résolutions.

⁹¹ Ces résultats émanent d'une recherche basée sur le mot « disability » (handicap). Les résultats sont disponibles en ligne à l'adresse :

https://otc-cta.gc.ca/eng/decisions/%22disability%22?f%5B0%5D=field_ruling_date%3A2018.

⁹² Consulter en particulier la Décision No. 17-AT-C-A-2018, la Décision No. 30-AT-C-A-2018, la Décision No. 20-AT-C-A-2018, la Décision No. 19-AT-A-2018, et la Décision No. 13-AT-A-2018.

⁹³ Consulter la Lettre-Décision no. LET-AT-A-11-2018

⁹⁴ Consulter en particulier la Décision No. 34-C-A-2018, la Décision No. 1-C-A-2018; il s'agit d'une décision provisoire portant sur une ordonnance obligeant l'intimé à effectuer des consultations – aucun résumé n'est fourni puisque les questions soulevées n'ont pas de pertinence avec l'objet de ce memo.

⁹⁵ Décision No. 17-AT-C-A-2018.

L'OTC a appliqué le test juridique à trois volets ⁹⁶ et a estimé que M. Korchinski était une personne handicapée. Notons que l'intimé dans cette affaire avait remis en question le handicap du plaignant.⁹⁷ En reconnaissant la présence d'un handicap, l'OTC a souligné « qu'il s'était généralement fié au seuil minimum pour évaluer une invalidité, particulièrement devant la preuve d'un médecin qui pose un diagnostic sur un ou plusieurs états de santé. »⁹⁸ Ce qui semble se concilier avec l'analyse de droits de la personne appliquée dans les tribunaux de droits de la personne.

En déterminant si M. Korchinski avait affronté un obstacle abusif, l'OTC a noté que « les personnes ayant une déficience ont droit à une mesure d'accommodement qui répond à leurs besoins liés à leur déficience ». ⁹⁹, sans se référer à une jurisprudence ou identifier d'où provenait ce principe. Ceci est important car à partir de ce principe, l'OTC a estimé que M. Korchinski n'avait pas établi que l'utilisation de son appareil de mobilité était lié à sa déficience. L'OTC a trouvé que le plaignant avait besoin d'une aide pour ses bagages et non d'un fauteuil roulant. Par conséquent, il n'avait pas été confronté à un obstacle « abusif ».¹⁰⁰

M. Korchinski a déclaré que l'imposition d'une interdiction de voyager ((conformément au tarif) était discriminatoire et visait sa déficience.¹⁰¹ WestJet a indiqué que l'interdiction de voyager était liée à plusieurs facteurs, notamment la mauvaise utilisation d'un appareil de mobilité par M. Korchinski.¹⁰² En déterminant que l'interdiction n'était pas discriminatoire, l'OTC n'a pas appliqué l'analyse de droits de la personne. Il s'est plutôt concentré sur le scénario factuel et l'application appropriée du tarif. Il n'a pas examiné la pertinence de l'application du tarif selon l'optique des droits de la personne.

In *Saghbini c. Air Canada*,¹⁰³ M. Saghbini a demandé un fauteuil roulant à Air Canada, pour un vol d'Ottawa à Lyon en passant par Montréal. Cette demande était indiquée sur la carte d'embarquement de M. Saghbini. Le problème est survenu lorsque le vol d'Ottawa a été retardé, lui faisant manquer sa correspondance à Montréal. Pour compenser, Air Canada lui a réservé un siège dans le premier avion disponible. Mais cette fois-ci le besoin d'assistance en fauteuil roulant n'était pas indiqué sur la carte d'embarquement. Selon M. Saghbini, cette omission signifiait que la personne l'Air Canada ignorait qu'il devait l'accommoder et à cause de cela, il a été confronté à de

⁹⁶ Décision No. 17-AT-C-A-2018, par. 11 à 14.

⁹⁷ *Id.*, par 23 et 24.

⁹⁸ *Id.*, par. 29.

⁹⁹ *Id.*, par. 39.

¹⁰⁰ *Id.*, par. 41.

¹⁰¹ *Id.*, par. 42.

¹⁰² *Supra* note 94, par. 43.

¹⁰³ Décision No. 30-AT-C-A-2018.

multiples obstacles abusifs.¹⁰⁴ En plus du fauteuil roulant, M. avait aussi besoin de l'aide des agents de bord pour retrouver ses médicaments dans sa valise, - rangée dans le compartiment supérieur ainsi que de l'eau et de la nourriture pour prendre ses médicaments.

Les parties ne se sont pas entendues sur la demande de M. Mr. Saghbini: avait-il réclamé un fauteuil roulant *et* de l'aide médicale (selon M. le requérant) ou tout simplement un fauteuil roulant (selon Air Canada).. L'OTC a estimé que le requérant n'avait pas suffisamment appuyé ses allégations, par des preuves ou des informations mais qu'Air Canada aurait quand même dû lui fournir un fauteuil roulant en tous temps ainsi que de l'eau s'il en avait demandé pour prendre ses médicaments.¹⁰⁵ Et à ce titre, l'OTC a conclu que M. Saghbini avait été confronté à un obstacle abusif..¹⁰⁶

In *Shelton et al v. Air Canada*¹⁰⁷, an application was brought by Gayle Shriner on behalf of the applicants, Shelton and Berghoff who are persons with disabilities. Their application alleged that Air Canada failed to provide them with wheelchair assistance on multiple occasions during a round-trip flight.¹⁰⁸ The CTA applied its three-part test¹⁰⁹ and found that the applicants were persons with disabilities who did encounter an undue obstacle. However, according to the CTA, because Air Canada had apologized and refunded the applicants' travel costs, no further action was necessary.¹¹⁰ This decision is completely devoid of any human rights analysis and resembles more of a customer service dispute resolution. Both applicants were elderly and left without any assistance in the middle of the night in the middle of an American airport without any assistance.¹¹¹ This goes to the heart of so many human rights issues including respect for a person's dignity.

Dans *Kathiravelu c.. Air Canada*¹¹², le requérant avait apporté son propre oxygène thérapeutique (Medipak) mais a payé pour en avoir une bouteille à sa disposition lors de son vol d'Air Canada de Sri Lanka à Toronto. L'OTC a jugé que le requérant était une personne handicapée et qu'il avait été confronté à un obstacle devant l'incapacité d'Air Canada de lui fournir son Medipak sur sa demande. Selon Air Canada, le personnel de bord n'était pas au courant du besoin d'oxygène de M. Kathiravelu car :

¹⁰⁴ *Id.*, par. 29 à 32.

¹⁰⁵ *Id.*, par. 46.

¹⁰⁶ *Id.*, par. 47.

¹⁰⁷ Décision No. 20-AT-C-A-2018.

¹⁰⁸ À savoir, le paragraphe 110(4) des Règlements pour les transports aériens, SOR/88-58, tels que modifiés.

¹⁰⁹ *Supra* note 106, par. 10.

¹¹⁰ *Id.*, par. 41.

¹¹¹ *Id.*, par. 25 25.

¹¹² Décision No. 19-AT-A-2018.

- aucun avis d'utilisation d'oxygène thérapeutique à bord (NOMOB) n'était affiché à l'entrée de l'avion, car il a probablement été enlevé par un membre de l'équipe de nettoyage de la cabine avant le vol;
- il n'était pas indiqué sur la liste de renseignements sur les passagers que le demandeur avait besoin de Medipaks;
- le personnel au sol n'avait pas placé un Medipak au siège de M. Kathiravelu¹¹³.

L'OTC a conclu que ces "erreurs" du personnel de bord avaient créé un obstacle à la mobilité de M. Kathiravelu.¹¹⁴

L'OTC a offert une analyse purement factuelle du cas de M. Kathiravelu et n'a nullement appliqué d'analyse de droits de la personne. Il a conclu qu'aucune preuve n'avait démontré que les difficultés rencontrées par M. Kathiravelu résultaient d'un problème plus général concernant les politiques et les procédures d'Air Canada. Il a toutefois reconnu que plusieurs erreurs auraient pu être évitées.¹¹⁵ Afin de corriger ces erreurs évitables, l'Office a ordonné à Air Canada de rappeler par écrit à toute l'équipe de nettoyage de son réseau de ne jamais retirer un Medipak ainsi que de rappeler par écrit à tout son personnel au sol, que lorsqu'un passager commande de l'oxygène thérapeutique, un Medipak doit être placé à son siège avant le vol.¹¹⁶

¹¹³, *Id.*, par.7

¹¹⁴ *Id.*, par.8.

¹¹⁵ *Id.*, par. 17.

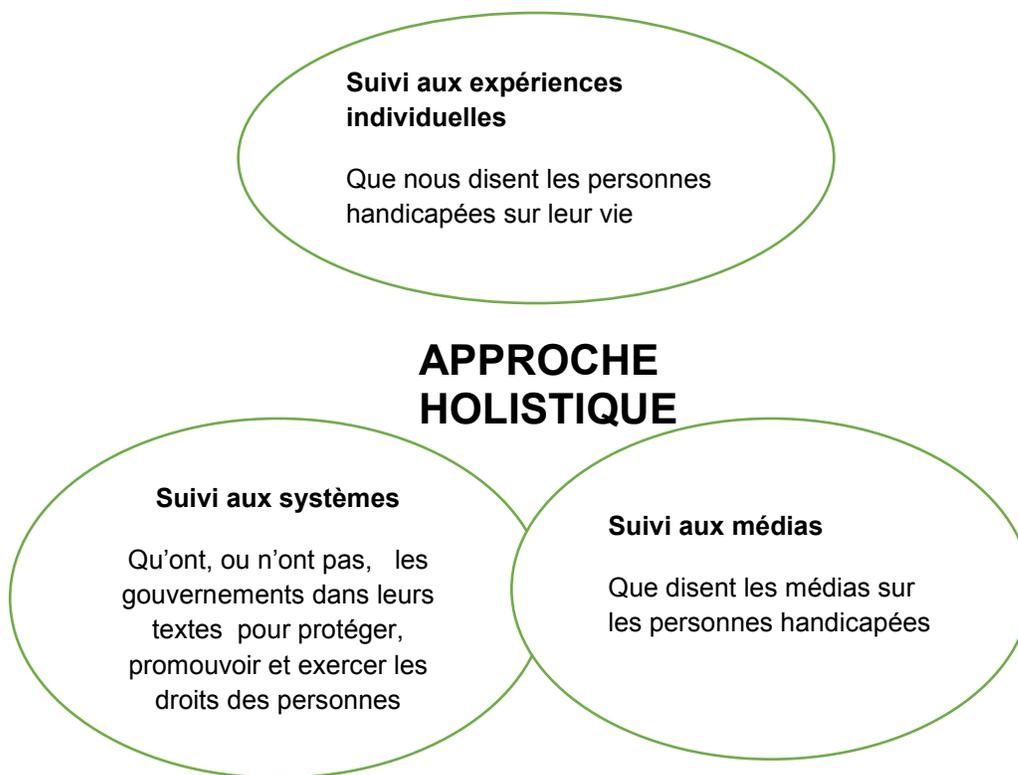
¹¹⁶ *Id.*, par.22

ANNEXE D: Suivi axé sur les droits de la personne

Dans un suivi axé sur les droits de la personne, la déficience est une question de droits de la personne plutôt qu'une question individuelle; les personnes handicapées sont les détenteurs de droits humains intégraux. Cette approche permet de focaliser l'effet des politiques sociales d'exclusion au lieu de situer le "problème" chez la personne.¹¹⁷

Assurer un suivi implique de recueillir et de vérifier des informations sur les violations de droits des personnes handicapées par des personnes handicapées. Les activités de suivi sont basées sur les partenariats et sur la participation des personnes handicapées et de les organisations de défense des droits des personnes en situation de handicap. De ce fait, le suivi est instruit par des individus ayant subi de la discrimination – experts de leur propre vie -. La prise de décision incombe aux personnes en situation de handicap, de manière durable et continue.¹¹⁸

Au Canada, une organisation s'est démarquée en suivi axé sur les droits de la personne des questions de handicap. Ce leader, c'est Disability Rights Promotion International (DRPI). Cette infographie ¹¹⁹ illustre l'approche holistique adoptée par DRPI pour assurer un suivi :



¹¹⁷ Disability Rights Promotion International, *Welcome to DRPI*, en ligne: <http://drpi.research.yorku.ca/welcome-drpi/#whatIsDRPI>.

¹¹⁸ Disability Rights Promotion International, *A Guide to Disability Rights Monitoring: Participant Version* (Toronto: DRPI-Canada, Novembre 2014), en ligne: <http://drpi.research.yorku.ca/drpi-resources/drpi-regional-training-manual-a-guide-to-disability-rights-monitoring/p.25>.

¹¹⁹ Disability Rights Promotion International, en ligne: <http://drpi.research.yorku.ca/wp-content/uploads/2014/11/progRepFig1.png>

Le modèle de DPRI aborde les trois volets de suivi de manière indépendante puis, consolide les résultats dans des rapports holistiques, dégagant une meilleure compréhension de l'inter-relation des différentes questions.¹²⁰

DRPI se base sur cinq principes généraux de droits de la personne, relevés dans la CDPH, pour aider à comprendre et à appliquer chaque droit, tel qu'articulé dans la Convention.

These five general principles are:

- Dignité
- Autonomie
- Participation, Inclusion et accessibilité
- Non-Discrimination et égalité
- Respect de la différence

Ces principes permettent d'enregistrer les violations de droits et d'instaurer un clair mécanisme en vue de mesurer le respect des droits et la mise en vigueur significative des systèmes correctifs. Ces principes généraux de droits de la personne offrent également une mesure mondiale pour comparer et opposer les activités réalisées dans d'autres pays.¹²¹

DRPI a également identifié plusieurs principes de fonctionnement pour diriger et organiser leurs travaux :

- Assurer un suivi de leurs propres droits; recherche dirigée par les personnes handicapées et leurs organisations.
- Bâtir une méthodologie de suivi durable en consolidant la capacité des personnes handicapées et de leurs organisations de défendre leurs droits. Building monitoring methodology to be sustainable by building the capacity of persons with disabilities and their organizations to advocate for their rights.
- Reconnaisant l'importance de la participation des personnes en diverses situations de handicap, DRPI travaille avec des personnes ayant différentes déficiences, sachant qu'il existe des violations communes de droits de la personne, indépendantes du type de limitations fonctionnelles.
- Travailler dans une approche pan-sectorielle afin d'inclure les droits des personnes handicapées dans les plans des donateurs, des universités, des

¹²⁰ *Supra* note 118, p. 23.

¹²¹ *Supra* note 118. P 22.

organisations de droits de la personne, des gouvernements et autres organismes de la scène internationale,

- Utiliser une approche holistique combinant les histoires personnelles des individus avec une analyse des lois, des politiques, des programmes et des comportements sociétaux.¹²²

DPRI définit le « suivi » dans le contexte du modèle axé sur les droits humains comme étant « la collecte active, la vérification et l'utilisation immédiate des données pour régler les problèmes de droits de la personne. Ce suivi inclut la collecte de données sur les situations, l'observation des événements, la visite des sites ainsi que les discussions avec les autorités gouvernementales en vue d'obtenir des informations et instaurer des recours. »

DRPI aborde le suivi en examinant les questions importantes pour les personnes handicapées et leur impact sur les droits de la personne.¹²³ Le suivi a principalement pour objet de recueillir des données de manière crédible et de les traiter afin d'appuyer les intervenants de réclamer des changements systémiques et d'établir des critères de référence afin de mesurer les progrès.¹²⁴

Le suivi aux expériences individuelles s'effectue par le biais d'entrevues ou de groupes de discussion, avec des personnes handicapées et dirigés par des pairs en situation de handicap. Les personnes handicapées sont alors invitées à raconter leur propre histoire, à raconter à quels moments elles ont été occultées, maltraitées ou empêchées de participer à cause de leur déficience. Les données colligées peuvent être utilisées pour mesurer l'écart entre les dispositions théoriques des lois, des politiques ou des programmes et la réalité au niveau communautaire/personnel.

Le suivi aux systèmes est effectué en fonction des normes de droits de la personne des Nations Unies, en examinant les lois et les résultats juridiques ainsi qu'en documentant les pratiques, services et programmes contrevenant aux droits de la personne. DPRI compile les lois, les politiques et les programmes, mesure leur mise en vigueur et évalue le type et la forme de protection qu'ils exercent envers les droits de la personne.¹²⁵

¹²² Disability Rights Promotion International, *DRPI The People's Indicators: Evidence Based Participatory Indicators—Measuring Progressive Realization* (Toronto: DRPI-Canada, 2017), en ligne: <http://drpi.research.yorku.ca/drpi-resources/drpi-the-peoples-indicators/> at 8-11.

¹²³ *Supra* note 118, p. 121.

¹²⁴ Disability Rights Promotion International, *Phase I Report: Opportunities, Methodologies, and Training Resources for Disability Rights Monitoring* (Toronto: DRPI-Canada, Octobre 2003), en ligne: <http://drpi.research.yorku.ca/drpi-resources/drpi-phase-1-report-opportunities-methodologies-and-training-resources-for-disability-rights-monitoring/> at ix.

¹²⁵ DRPI a mis sur pied un modèle de loi et de politique pour contribuer au suivi des systèmes, identifier les articles de la CDPH et les sections d'autres traités pertinents en matière de droits de la personne et les combiner aux questions demandant quelles mesures doit prendre le pays pour que les personnes handicapées puissent avoir la pleine jouissance de leurs droits garantis. Les agents de suivi recueillent des données sur les lois et politiques pertinentes sur les droits et les comparent avec d'autres sources de données afin de déterminer si elles soutiennent ou au contraire entravent la mise en vigueur des droits

Le suivi aux médias permet de dépister les comportements sociaux manifestés à l'égard des personnes handicapées, d'examiner ces médias et de dégager des tendances quant à l'image des personnes handicapées dans les imprimés, la radiodiffusion et l'Internet. Ces informations sont ensuite utilisées pour mieux saisir les expériences individuelles et les mesures systémiques et pour déterminer quels changements devront être apportés en vue de combattre les stéréotypes négatifs et les préjugés.¹²⁶

À partir des données recueillies lors des entrevues individuelles des personnes en situation de handicap, DRPI a élaboré plus de 90 indicateurs (appelés People's Indicators¹²⁷) afin de mesurer les progrès d'après les changements constatés par les personnes handicapées dans leur quotidien. Ces indicateurs se rattachent à la conceptualisation que font les personnes handicapées des cinq principes généraux de droits de la personne articulés dans la CDPH (à savoir : manque de dignité, d'autonomie, discrimination et inégalité, exclusion et manque de respect de la différence).¹²⁷ Plusieurs indicateurs sont assignés à chaque article de la CDPH afin d'être adaptés à l'applicabilité locale.¹²⁸

pris en considération. Par exemple, pour l'article 9, Accessibilité: la question correspondante est: « est-ce que les lois ou les politiques gouvernementales garantissent l'accès des personnes handicapées à l'environnement physique, aux transports, à l'information et aux communications dans les régions rurales et urbaines? Se référer en général Disability Rights Promotion International, *Law, Policy & Program Monitoring Template: Monitoring Systems* (Toronto: DRPI-Canada, June 2012), online: <http://drpi.research.yorku.ca/drpi-resources/drpi-national-law-and-policy-monitoring-template/> beginning at 7.

¹²⁶ *Supra* note 118 at 21-22.

¹²⁷ *Supra* note 122, à 5.

¹²⁸ Par exemple, pour l'article 9, Accessibilité: les indicateurs suivants ont été attribués à l'accessibilité: preuve de politiques publiques et/ou de règlements juridiques visant à mettre en vigueur les normes d'accessibilité; preuve de budget alloué à tous les types d'intervention en matière d'accessibilité dans les différents ressorts; estimation de la proportion d'édifices publics devenus accessibles au cours des quatre dernières années et le type d'édifice. .). Pour une liste complète des indicateurs People et des articles correspondants de la CDPH, se référer à *Supra* note 6, à 15.

