



Recommandations

au Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie (SOCI)

Le 17 avril 2019

Modification du projet de loi C-81, *Loi visant à faire du Canada un pays exempt d'obstacles*
(adopté par la Chambre des communes le 27 novembre 2018)


ARCH Disability Law Centre

55, avenue University, 15^e étage, Toronto (Ontario) M5J 2H7

Tél. : 416-482-8255 1-866-482-2724

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

www.archdisabilitylaw.ca

 @ARCHDisabilityLawCentre

 @ARCHDisability

INTRODUCTION

Le projet de loi C-81, Loi visant à faire du Canada un pays exempt d'obstacles, est une importante mesure législative pour faire progresser l'accessibilité et l'inclusion des personnes handicapées au Canada. L'ARCH Disability Law Centre formule les recommandations suivantes pour renforcer le projet de loi C-81. Les modifications recommandées sont nécessaires pour que le projet de loi atteigne son objectif et son potentiel.

Nos recommandations s'appuient sur les recherches et l'analyse juridiques que l'ARCH a menées sur le projet de loi C-81, sur les consultations qui ont éclairé notre rapport final, et sur le travail que fait l'ARCH auprès des organisations et des collectivités de personnes handicapées au sujet du projet de loi. Pour lire le rapport d'analyse juridique de l'ARCH sur le projet de loi C-81 et les recommandations qu'il a faites à la Chambre des communes pour renforcer le projet de loi, visiter : <https://archdisabilitylaw.ca/initiatives/advocating-for-accessibility-in-canada/arch-reports-and-recommendations/> [EN ANGLAIS SEULEMENT].

De plus, ces recommandations s'appuient sur l'expertise de l'ARCH en droits de la personne, en droit international des personnes handicapées et en lois sur l'accessibilité, ainsi que sur son expérience des collectivités de personnes handicapées que nous servons.

Le projet de loi C-81 doit être renforcé : À l'automne 2018, une lettre remise à la Chambre des communes et à la ministre Qualtrough demandait neuf amendements essentiels au projet de loi C-81. Quatre-vingt-quinze groupes de personnes handicapées du Canada ont signé la lettre ouverte pour marquer leur appui. Pour voir la lettre ouverte, aller à : <https://archdisabilitylaw.ca/initiatives/advocating-for-accessibility-in-canada/open-letter/>.

L'ARCH réaffirme son appui à la lettre ouverte. Dans le présent mémoire, nous mettons en lumière plusieurs de ces neuf amendements essentiels, sur lesquels il nous apparaît indispensable que le SOCI s'arrête lorsqu'il recommandera des amendements au projet de loi C-81.

1. RECOMMANDATIONS D'AMENDEMENTS AU PROJET DE LOI C-81

Le projet de loi C-81 doit faire en sorte que les exigences d'accessibilité ne réduisent pas les droits fondamentaux existants des personnes handicapées : Le projet de loi C-81 doit compléter et renforcer l'obligation d'accommodement que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* fait aux employeurs fédéraux, aux fournisseurs de services et à d'autres intervenants.

Toutefois, l'expérience de l'Ontario démontre que l'élaboration de normes et de règlements en matière d'accessibilité peut amener les organisations et les entreprises à croire qu'elles n'ont qu'à se conformer à ces normes pour satisfaire à leur obligation d'accommodement en vertu des lois sur les droits de la personne ou pour se soustraire à l'obligation d'accommodement. Pour empêcher que le projet de loi C-81 ne mine ainsi accidentellement les droits de la personne existants, nous formulons les recommandations suivantes :

- Le préambule et l'article sur l'objet de la loi, dans le projet de loi C-81, doivent clarifier que la loi n'a pas pour effet de diminuer les obligations que la *Loi canadienne sur les droits de la personne* fait déjà aux entités sous réglementation fédérale en matière de droits de la personne.
- L'article 117 doit stipuler que les règlements sur l'accessibilité ne peuvent avoir pour effet de réduire ou de limiter le droit de ne pas être victime de discrimination en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Le projet de loi C-81 ne doit pas diminuer les droits existants des personnes handicapées :

À l'heure actuelle, le paragraphe 172(2) de la *Loi sur les transports au Canada* oblige l'Office des transports du Canada (OTC) à rejeter une plainte pour inaccessibilité du système de transport fédéral si le fournisseur de services de transport s'est conformé aux règlements pris par l'OTC. Toutefois, les règlements pris par l'OTC pourraient ne pas satisfaire à la norme d'accommodement en matière de droits de la personne jusqu'à contrainte excessive. Ainsi donc, le paragraphe 172(2) peut avoir pour effet de diminuer les droits de la personne existants parce qu'il permet à l'OTC de rejeter une plainte, même si les règlements auxquels le fournisseur de services de transport s'est conformé ne satisfont pas à la norme des droits de la personne.

Le paragraphe 172(2) est particulièrement préoccupant parce que, selon le projet de loi C-81, l'OTC exercera un plus grand rôle dans le traitement des plaintes pour inaccessibilité du système de transport fédéral. Cela tient aux changements que le projet de loi C-81 apportera à l'OTC, notamment à l'octroi à l'OTC de pouvoirs élargis d'ordonner des mesures correctives, et l'approche de guichet unique à l'égard des plaintes pour inaccessibilité en vertu du projet de loi C-81¹.

Pour éviter de diminuer ainsi des droits de la personne déjà existants, le projet de loi C-81 doit clarifier que le respect des règlements pris en vertu de la *Loi sur les transports au Canada* ne signifie pas nécessairement qu'il n'existe pas d'« obstacle abusif » ou d'obstacle discriminatoire. Nous formulons la recommandation suivante :

- Il faut modifier le paragraphe 172(2) du projet de loi C-81 pour abroger son pendant, le paragraphe 172(2) de la *Loi sur les transports au Canada*. Sans cet

¹ Pour une analyse plus détaillée des aspects juridiques et de la pratique sur ce point, voir les pages 41, 42, 47 et 57-62 du rapport final de l'ARCH, à l'adresse : <https://archdisabilitylaw.ca/initiatives/advocating-for-accessibility-in-canada/arch-reports-and-recommendations/>.

amendement, il est probable que les organisations de transport qui se sont conformées aux normes d'accessibilité ne seront pas également tenues de se conformer aux obligations juridiques que leur fait la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Le projet de loi C-81 doit obliger le gouvernement et les autres organismes à instaurer les éléments clés suivants :

De nombreux articles du projet de loi utilisent le verbe permissif peut. Cela a pour effet juridique de donner au gouvernement et à d'autres organismes le pouvoir d'établir et d'appliquer des exigences d'accessibilité, mais sans les obliger à exercer ce pouvoir. Dans certaines dispositions clés, il faut remplacer peut par doit pour s'assurer que les exigences d'accessibilité sont établies et appliquées. En particulier, nous formulons les recommandations suivantes :

- Le paragraphe 117(1) prévoit actuellement que le gouverneur en conseil peut prendre des règlements. Il faut modifier ce paragraphe pour l'obliger à prendre des règlements sur l'accessibilité dans l'emploi, l'environnement bâti, les technologies de l'information et des communications, les communications, l'acquisition de biens, de services et d'installations, la conception et la prestation des programmes et des services, et le transport (les domaines énumérés à l'article 5 du projet de loi). Sans l'obligation de prendre des règlements sur l'accessibilité, rien ne garantit que le gouvernement le fera et, par conséquent, que la loi favorisera l'accessibilité au Canada. On peut y parvenir par un nouveau paragraphe, le 117(1.2) stipulant que le gouverneur en conseil doit prendre des règlements en vertu de l'alinéa 1c) dans un délai donné.
- Il faut remplacer peut par doit à l'article 95. Ce changement obligera le commissaire à l'accessibilité à examiner toutes les plaintes qui relèvent de sa compétence. Rien ne justifie que le commissaire à l'accessibilité refuse de procéder à un examen s'il est satisfait à tous les critères énoncés dans le projet de loi, puisqu'il n'y aurait aucun autre mécanisme juridique pour présenter la plainte.
- Il faut remplacer le mot peut par doit au paragraphe 75(1). Ce changement obligera le commissaire à l'accessibilité à émettre un ordre de conformité chaque fois qu'il aura des motifs raisonnables de croire qu'une organisation contrevient à la Loi.

Le projet de loi C-81 doit inclure des dates et des délais : Le projet de loi ne fixe pas de dates ni de délais pour l'atteinte de l'objectif d'un Canada sans obstacles, et ne précise pas non plus de dates ni de délais pour la mise en œuvre d'exigences clés comme l'élaboration de normes et de règlements sur l'accessibilité. Les délais sont essentiels pour veiller à ce que le projet de loi favorise l'accessibilité au Canada. Nous formulons les recommandations suivantes :

- L'article 5 du projet de loi C-81 doit préciser une année ou une période précise au cours de laquelle un Canada exempt d'obstacles sera réalisé.

- Le paragraphe 11(1) doit préciser la même année ou la même période que l'article 5.
- Il faut modifier l'article 117 pour y inclure un délai dans lequel le gouvernement fédéral adoptera des règlements sur l'accessibilité dans l'emploi, l'environnement bâti, les technologies d'information et de communications, les communications, l'acquisition de biens, de services et d'installations, la conception et la prestation de programmes et de services, et le transport (les domaines énumérés à l'article 5 du projet de loi).

Le projet de loi C-81 doit s'appliquer aux obstacles créés par la pauvreté et la discrimination intersectionnelle : Le projet de loi doit aller plus loin pour éliminer les multiples obstacles intersectionnels auxquels font face les personnes handicapées par rapport à leur identité et les personnes handicapées qui vivent dans la pauvreté ou sont à faible revenu. Nous formulons les recommandations suivantes :

- Il faut modifier l'article 6 pour ajouter les principes supplémentaires suivants :
 - Un nombre disproportionné de personnes handicapées vivent dans la pauvreté.
 - Les femmes et les filles handicapées font face à des obstacles uniques et intersectionnels.
 - Les personnes handicapées sont diversifiées et font face à de multiples obstacles qui se recoupent, en raison de la discrimination fondée sur une déficience ou plusieurs déficiences, la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, l'âge, le sexe, l'orientation sexuelle, l'identité ou l'expression de genre, l'état matrimonial, la situation matrimoniale, les caractéristiques génétiques ou l'état de personne graciée ou une condamnation pour laquelle une suspension du casier judiciaire a été ordonnée.
 - La reconnaissance, l'élimination et la prévention des obstacles doivent se faire conformément aux principes de conception inclusive et de conception universelle.
 - Conformément à l'article 12 de la *Convention relative aux droits des personnes handicapées*, les personnes handicapées jouissent de la même capacité juridique que les autres dans tous les aspects de la vie.
- Il faut modifier l'article 117 pour exiger que les règlements contribuent à l'avancement de l'objet et des principes de la Loi.

Le projet de loi C-81 doit reconnaître l'ASL et la LSQ : Le projet de loi C-81 ne reconnaît pas expressément l'American Sign Language (ASL) ni la Langue des

signes québécoise (LSQ). La culture sourde a ses propres caractéristiques distinctives, qui comprennent les langues des signes, des normes culturelles, des traditions historiques et le patrimoine. Les personnes sourdes demandent depuis longtemps au gouvernement du Canada de reconnaître leurs langues. C'est important pour donner aux personnes sourdes un accès égal à l'information, aux communications, à l'emploi, aux services gouvernementaux, aux transports et aux autres secteurs sous réglementation fédérale. Nous formulons la recommandation suivante :

- Le projet de loi C-81 doit être assorti d'une disposition reconnaissant l'ASL et la LSQ comme langues des personnes sourdes au Canada.

Le projet de loi C-81 doit inclure une définition plus rigoureuse d'« obstacle » : Pour veiller à ce que les obstacles créés par les lois fédérales soient repérés, supprimés et évités, nous formulons la recommandation suivante :

- Il faut modifier l'article 2 par l'ajout du mot loi à la définition d'obstacle.

2. RECOMMANDATIONS POUR OBSERVATIONS

Le projet de loi C-81 ne doit pas scinder conformité et application : Le projet de loi C-81 ne confie pas à un organisme central le soin de surveiller la conformité avec les exigences d'accessibilité et de régler les plaintes pour inaccessibilité. L'application de la loi sera plutôt assurée par de multiples organismes, comme le commissaire à l'accessibilité, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC), l'OTC et la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral. Cette approche fera naître de la confusion et des obstacles supplémentaires et inutiles à l'accès à la justice pour les personnes handicapées. La multiplicité des organismes habilités à statuer sur les plaintes pour inaccessibilité entraînera probablement une application inégale ou injuste de la Loi, puisque différents organismes pourront adopter des approches différentes ou contradictoires. L'expérience nous apprend que l'OTC et le CRTC risquent davantage de traiter les droits de la personne et l'accessibilité comme des préoccupations secondaires par rapport aux préoccupations techniques². Si cela devait continuer, les plaintes en matière de transport et de télécommunications seraient mal réglées.

Pour répondre à ces préoccupations, l'ARCH et d'autres groupes de personnes handicapées ont toujours recommandé de modifier le projet de loi C-81 afin de centraliser chez le commissaire à l'accessibilité la surveillance de la conformité et le traitement des plaintes. Cette centralisation permettrait d'éviter les obstacles de procédure créés par la multiplicité des processus de traitement des plaintes dans de multiples organismes. Fait important, la centralisation répondrait également aux

² Pour une analyse plus détaillée des aspects juridiques et de la pratique sur ce point, voir les pages 41, 42, 47 et 57-62 du rapport final de l'ARCH, à l'adresse : <https://archdisabilitylaw.ca/initiatives/advocating-for-accessibility-in-canada/arch-reports-and-recommendations/>.

préoccupations de fond liées à la faiblesse de l'arbitrage de l'OTC et du CRTC au sujet des plaintes pour inaccessibilité.

Cependant, l'ARCH reconnaît qu'à cette étape du processus législatif, pour des raisons pratiques et politiques, le projet de loi C-81 risque très peu d'être modifié dans ce sens. L'ARCH recommande donc que le Sénat joigne les observations suivantes au projet de loi :

- Reconnaissant les importantes préoccupations soulevées par les collectivités de personnes handicapées au sujet du fractionnement des fonctions de surveillance de la conformité, d'application et de traitement des plaintes, le Comité recommande que, dans le cadre du premier examen de la *Loi canadienne sur l'accessibilité*, le gouvernement du Canada fasse rapport au Sénat sur l'incidence qu'aura eue le fractionnement sur l'accès à la justice pour les personnes handicapées. Le rapport du gouvernement du Canada doit comprendre :
 - Le résumé des consultations menées auprès des personnes handicapées au sujet des processus de traitement des plaintes pour inaccessibilité et de tout obstacle à l'accès aux processus de traitement des plaintes.
 - Les conclusions d'une analyse comparant les processus de traitement des plaintes pour inaccessibilité à l'OTC, au CRTC, à la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral et chez le commissaire à l'accessibilité.
 - Les conclusions d'un examen et d'une analyse juridique des plaintes pour inaccessibilité par l'OTC, le CRTC, la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral et le commissaire à l'accessibilité. Cet examen juridique doit permettre d'évaluer si ces organismes ont appliqué une analyse juridique des droits de la personne et doit évaluer les résultats des plaintes pour inaccessibilité par rapport aux affaires de droits de la personne jugées par le Tribunal canadien des droits de la personne.
- Afin de faciliter la rédaction du rapport susmentionné, l'OTC, le CRTC, la Commission des relations de travail et de l'emploi dans le secteur public fédéral et le commissaire à l'accessibilité doivent tous être tenus de publier leurs décisions concernant les plaintes pour inaccessibilité.

Le projet de loi C-81 doit traiter des obstacles auxquels se heurtent les personnes handicapées autochtones et des Premières Nations : Le projet de loi C-81 est muet sur les obstacles qui constituent un préjudice pour les personnes handicapées autochtones et des Premières Nations. Tout au long de l'élaboration du projet de loi C-81, l'ARCH a recommandé que le gouvernement du Canada travaille avec les collectivités autochtones et des Premières Nations pour établir comment le projet de loi écartera les obstacles auxquels se heurtent ces

collectivités, notamment par la reconnaissance des langues des signes autochtones. Dans son témoignage devant le SOCI, la ministre Qualtrough a déclaré que le gouvernement du Canada y travaille. Toutefois, d'autres témoins ont indiqué au SOCI qu'on ne connaît pas encore les résultats qui découleront de ce processus.

L'ARCH recommande que le Sénat joigne l'observation suivante au projet de loi :

- Vu l'importance fondamentale de s'attaquer aux obstacles auxquels font face les personnes handicapées autochtones et des Premières Nations, il incombe au gouvernement du Canada de négocier de nation à nation avec les collectivités autochtones et des Premières Nations, pour établir comment le projet de loi C-81 permettra de surmonter les obstacles auxquels sont confrontées ces collectivités. Le Sénat demande que le gouvernement fasse rapport des résultats de ces travaux dans l'année suivant la sanction royale du projet de loi C-81.