



cophan

.....
ensemble pour l'inclusion

Mémoire sur le « Cadre de référence gouvernemental sur la participation publique »

Remis par la Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (« COPHAN ») au Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques

Février 2017

**RÉDACTION**

Camille Desforbes – Chargée de projets

SOUS LA SUPERVISION DE

Anne Pelletier – Administratrice de la COPHAN

AVEC LA COLLABORATION DE

Ex Aequo

Regroupement des aveugles et amblyopes du Québec (RAAQ)

Regroupement des associations de personnes handicapées de l'Outaouais (RAPHO)

Regroupement des organismes de personnes handicapées de la région 03 (ROP03)

Regroupement des organismes de promotion du Montréal métropolitain (ROPMM)

DATE DE TRANSMISSION

Le 10 février 2017

Sommaire

Introduction1

Plateforme de collaboration « Objectif numérique »2

Accessibilité3

Délais minimums acceptables4

Uniformité du vocabulaire5

Principes clairs, précis et concis5

Rejoindre tous les participants.....6

Principe 1 : Les engagements des autorités compétentes6

 Ressources6

Principe 2 : L’engagement des participants et participantes7

 Communication7

 Groupes marginalisés7

Principe 3 : Le choix des mécanismes de participation publique.....8

 Ressources financières8

 Précision du critère 3.3.....8

 Ajout au critère 3.3.....9

 Calendrier de la démarche9

 Conception de la démarche 10

Principe 4 : L’information 10

Principe 5 : La promotion..... 11

 Langage simple et compréhensible 11

Principe 6 : La rétroaction..... 12

Principe 7 : L’évaluation..... 12

 Reformulation de certains critères..... 12

 Bilan du processus participatif 13

Conclusion 14

Annexe 15

 Lettre du RAAQ concernant la Stratégie numérique du Québec 15

 Lettre de la COPHAN concernant la clause d’impact 17

Introduction

Le gouvernement provincial, par le biais du Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques (ci-après cité le « Secrétariat »), a lancé, en octobre dernier, une large consultation concernant l'élaboration d'un « Cadre de référence gouvernemental sur la participation publique » (ci-après cité le « Cadre »). Le présent document contient les commentaires de la Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (« COPHAN »).

La COPHAN est un organisme à but non lucratif incorporé en 1985 qui a pour mission de rendre le Québec inclusif afin d'assurer la participation sociale pleine et entière des personnes ayant des limitations fonctionnelles et de leur famille. Elle regroupe plus de 60 organismes et regroupements nationaux, régionaux et locaux de personnes ayant tout type de limitations fonctionnelles.

Dans son principe, la COPHAN appuie le Cadre. Toutefois, elle souhaite porter à l'attention du Secrétariat certaines préoccupations et interrogations, ainsi que diverses recommandations. La COPHAN a ainsi émis des commentaires généraux, et certains plus spécifiques, sur les 7 principes présentés dans le Cadre.

Plateforme de collaboration « Objectif numérique »

De nombreux membres nous ont fait part de leurs inquiétudes concernant la consultation actuellement en vigueur sur la stratégie numérique du Québec¹. En effet, la plateforme « Objectif numérique », lancée à l'automne 2016, a pour but d'effectuer une démarche de consultation sur des sujets variés, reliés aux transformations numériques. Les thèmes traités sont très variés : infrastructures numériques ; développement économique et usages innovants du numérique ; administration publique efficiente et transparente ; éducation, enseignement supérieur et développement des compétences numériques ; villes et territoires intelligents ; santé et numérique ; et culture et numérique. Sur le site de cette plateforme, on peut lire : « Tous les Québécois peuvent devenir cocréateurs de la Stratégie numérique, et ainsi participer activement à l'avancement social, économique et technologique du Québec »².

À la base, cette plateforme est une excellente idée pour que les citoyens puissent donner leur opinion de manière simple et efficace. Toutefois, pour pouvoir donner son opinion, il faut préférentiellement posséder un compte Facebook ou Google+, et s'y connecter, ce qui laissera nécessairement des personnes en marge, puisqu'elles ne pourront ou ne voudront pas participer via ces médias. Une manière alternative est de se connecter directement sur le site de la stratégie numérique, qui présente différentes difficultés de navigation pour les personnes ayant une limitation fonctionnelle, visuelle par exemple.

Un autre mode de participation aurait donc dû être proposé, car la démarche actuelle n'est pas adéquate pour rejoindre tous les Québécois.

Recommandation : Que le gouvernement conçoive des manières de participer qui soient accessibles à tous les participants potentiels, dont les personnes ayant des limitations fonctionnelles.

De plus, un enjeu important a été ignoré lors de la consultation des citoyens, à savoir l'accessibilité du Web. La COPHAN estime qu'il s'agit pourtant d'une notion importante à développer et à promouvoir, afin que tous les Québécois puissent être sensibilisés à cette réalité. S'il est vrai que le Québec doit prendre un virage vers une société plus numérique, le gouvernement doit cependant faire ses devoirs, et ne pas oublier les personnes ayant des limitations fonctionnelles dans l'élaboration de cet objectif.

Recommandation : Que le gouvernement crée un nouveau thème de consultation sur la plateforme Objectif numérique, soit l'accessibilité des contenus et des outils numériques, et qu'il reporte la fin de la consultation pour que cet objectif soit pris en compte.

¹ D'ailleurs, voir en annexe la lettre du Regroupement des aveugles et amblyopes du Québec (RAAQ) au Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation à ce sujet.

² Stratégie numérique du Québec, Objectif numérique. En ligne : <https://numerique.economie.gouv.qc.ca/page/objectif-numerique/>

D'ailleurs, le site Web de la consultation ne respecte pas les standards d'accessibilité d'un site Web ([SGQRI-008-01](#)) pourtant adopté par le Conseil du Trésor en 2011. Cette absence de considération des règles existantes fait en sorte que plusieurs participants potentiels (comme les personnes aveugles ou malvoyantes) ne peuvent pas donner leur opinion, puisqu'ils ne peuvent même pas naviguer sur cette plateforme.

Recommandation : Que le gouvernement respecte les standards d'accessibilité du Web dans l'élaboration de ses contenus numériques, afin de consulter tous les citoyens québécois.

C'est donc dans ce contexte que la COPHAN a consulté ses membres au sujet du Cadre. Dans les faits, l'élaboration du présent Cadre a pour but de fournir un ensemble de principes directeurs permettant de baliser les consultations gouvernementales. Ainsi, toutes les consultations futures devront inclure ces principes directeurs pour définir la procédure à suivre. C'est pourquoi la COPHAN prend très au sérieux l'élaboration de ce Cadre.

Accessibilité

L'ensemble de l'information relative au Cadre doit être accessible dans toutes ses formes. La COPHAN tient à rappeler que plusieurs textes de loi³, visant l'inclusion et la participation des personnes ayant des limitations fonctionnelles, existent au Québec et font état du droit à l'accessibilité universelle. Or, de manière concrète, ce droit n'est inclus ni dans le processus de consultation actuel, ni dans le futur Cadre. Cependant, la COPHAN estime qu'il y a tout lieu de prendre au sérieux l'application de l'accessibilité dans toutes ses formes.

À ce propos, nous souhaitons attirer l'attention du Secrétariat sur le format du document de consultation. Celui-ci n'est pas disponible en version accessible, bien qu'il s'agisse d'une exigence énoncée dans le [Standard sur l'accessibilité d'un document téléchargeable](#)⁴. En effet, le document de consultation n'est disponible qu'en format PDF et sur le site Web de la consultation. De plus, l'ensemble des documents d'information ne respecte pas la politique de [L'accès aux documents et aux services offerts au public pour les personnes handicapées](#)⁵. Nous trouvons cette situation regrettable, et nous tenons à réaffirmer le principe de l'accessibilité universelle, afin de permettre à tous de participer aux débats publics. D'ailleurs, les standards d'accessibilité du Web ont été élaborés par le Secrétariat du Conseil du trésor, institution qui a collaboré à l'élaboration du projet de Cadre. Il est inquiétant de constater que la consultation pour élaborer un Cadre n'est pas accessible. Si les consultations futures sont

³ Entre autres : Art. 1.2, Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale ; Politique sur l'accès aux documents et aux services offerts au public pour les personnes handicapées ; Standard sur l'accessibilité d'un site Web.

⁴ Québec, Conseil du Trésor, « Standard sur l'accessibilité d'un document téléchargeable », 2011. En ligne : http://www.tresor.gouv.qc.ca/fileadmin/PDF/ressources_informationnelles/AccessibiliteWeb/access_doc_telech_ve.pdf

⁵ Québec, Ministère de la Santé et des Services sociaux, « L'accès aux documents et aux services offerts pour les personnes handicapées », 2007. En ligne : <http://publications.msss.gouv.qc.ca/msss/fichiers/2006/06-824-02.pdf>

basées sur ce Cadre, les documents s'y rattachant pourront-ils être accessibles ? Il s'agit ici d'une préoccupation majeure pour la COPHAN.

Recommandation : Que le gouvernement et tous les organismes publics ou ministères, qui entreprennent des consultations, respectent le principe de l'accessibilité universelle.

De plus, sur le site Web du Cadre, le document Word intitulé « [Questionnaire de la plateforme Objectif numérique](#) » n'indique pas comment faire parvenir les réponses au gouvernement. Des ajustements sont requis à toutes les étapes des consultations futures, afin que de tels oublis soient évités.

La COPHAN désire réaffirmer le principe de l'accessibilité universelle. Ce principe essentiel devrait être placé au cœur de la démarche gouvernementale, sans quoi de nombreuses personnes ayant des limitations fonctionnelles ne pourront pas participer aux débats publics et seront exclues. De plus, la politique « À part entière »⁶ fait la promotion des principes d'inclusion, selon lesquels l'ensemble des documents doivent également être publiés en format accessible et en médias substitués (braille, LSQ, langage simplifié, gros caractère, etc.). Les personnes ayant des limitations doivent aisément pouvoir obtenir des documents accessibles, et ceux-ci doivent être disponibles au même moment que les autres documents de consultation.

Délais minimums acceptables

L'ensemble du document de consultation fait abondamment référence à des « délais minimums acceptables », sans toutefois définir cette notion. Le Cadre tend à laisser beaucoup de latitude aux concepteurs et gestionnaires responsables de la mise en œuvre d'une démarche participative. En effet, tout au long du document, on fait référence à des « délais minimums acceptables », « délais raisonnables » ou « délais suffisants » (cf. critères 1.4, 2.1, 3.1, 3.4, 4.2, 5.5, et 6.2), sans qu'une définition claire n'en soit donnée. Pourtant, la question des délais nous semble importante à définir, afin d'assurer la cohérence d'une consultation à l'autre.

À titre d'exemple, la COPHAN a été invitée à témoigner en commission parlementaire au sujet du Régime des rentes du Québec le 19 janvier 2017, et ce, avec un préavis d'à peine un mois, incluant le congé des fêtes. Ce délai très insuffisant est inacceptable, puisqu'il nous a privés de la possibilité de consulter nos membres. Ainsi, les recommandations contenues dans cet avis ont dûes, pour la plupart, être basées sur des travaux antérieurs de la COPHAN. Cette situation regrettable ne nous a donc pas permis d'assurer un processus pleinement démocratique. Il ne s'agit malheureusement pas d'un cas anecdotique. Nos membres nous font souvent part de différentes situations où de tels délais leur sont imposés, faisant en sorte

⁶ Québec, Office des personnes handicapées du Québec, 2009, « À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité. Politique gouvernementale pour accroître la participation sociale des personnes handicapées ».

qu'ils sont moins efficaces dans leur représentativité ainsi que dans l'accomplissement de leur mission.

De telles pratiques démontrent la méconnaissance de la réalité démocratique du milieu associatif. Un organisme parapluie comme la COPHAN, dont les membres sont eux-mêmes des regroupements d'organismes, a besoin de plusieurs semaines pour permettre à ses membres de consulter leurs propres membres, avant de pouvoir définir une position commune, concertée, cohérente et éclairée. Pour favoriser un processus démocratique lors des démarches gouvernementales de consultation, il est donc nécessaire que le Cadre précise ce que signifie « délais raisonnables », à plus forte raison dans le contexte actuel, où les ressources des mouvements d'action communautaire autonome sont très limitées. À ce titre, la COPHAN estime qu'il serait pertinent que le délai prescrit soit d'un minimum de 4 mois, excluant la période des fêtes ou les vacances estivales.

Recommandation : Que le futur Cadre contienne une définition claire des termes « délais minimums acceptables » avec une durée minimale de 4 mois, n'incluant pas les périodes traditionnelles de congé.

Uniformité du vocabulaire

Dans le Cadre, des définitions devraient être présentes pour les mots qui reviennent fréquemment. À titre d'exemple, le Cadre devrait contenir des définitions permettant de différencier « délais minimums acceptables », « délais raisonnables » et « délais suffisants ». Toutefois, s'il s'agit de synonymes, un seul de ces termes devrait être utilisé afin d'éviter toute confusion.

Recommandation : Que le futur Cadre contienne des définitions claires pour les mots ou expressions ambigus, ainsi qu'un vocabulaire uniformisé.

Principes clairs, précis et concis

Le Cadre doit énoncer des principes clairs, précis et concis, afin de rejoindre et d'interpeller l'ensemble des participants aux futures consultations. D'ailleurs, la production d'un document dans un langage simple est importante pour que tous les citoyens aient véritablement accès au Cadre. Simplifier le contenu favorise l'accès aux personnes aveugles qui utilisent un logiciel de revue d'écran, aux personnes peu scolarisées ou peu alphabétisées, aux personnes ayant une déficience intellectuelle, mais aussi à celles dont le français n'est pas la langue maternelle.

Recommandation : Que le Cadre soit revu et que le langage en soit simplifié, afin qu'il puisse être compréhensible par tous les participants aux futures consultations gouvernementales. L'ensemble de l'information doit être rédigée dans un langage clair et simple.

À ce propos, de nombreux exemples d'application de ce concept sont disponibles. Par exemple, en France, un site officiel du gouvernement, destiné aux personnes âgées⁷, respecte les règles d'une rédaction en langage « facile à lire et à comprendre ». La même préoccupation se retrouve également aux États-Unis⁸. Au Québec, le Barreau du Québec a fait des efforts visant la simplification du langage, en élaborant un guide⁹. De même, le Centre d'expertise des grands organismes récolte énormément d'informations à ce sujet, et met en lumière les bonnes pratiques¹⁰.

Rejoindre tous les participants

Dans le projet de Cadre, certaines formulations nous interpellent. C'est notamment le cas des critères 3.2 et 4.4, qui font référence au fait de rejoindre « le plus grand nombre de participants » et le critère 5.3, qui mentionne le « maximum de personnes ». La COPHAN estime que le Cadre devrait tendre à rejoindre toutes les citoyennes et tous les citoyens potentiellement concernés par la consultation gouvernementale proposée. Le public doit à tout le moins être au courant de toute consultation publique qui pourrait avoir un impact sur son mode de vie.

Recommandation : Reformuler tous les critères qui s'adressent « au plus grand nombre de participants », alors qu'ils devraient s'adresser « à tous les participants concernés ».

Principe 1 : Les engagements des autorités compétentes

Le principe 1 concerne le pré-processus, à savoir si une consultation est jugée nécessaire et pertinente pour le gouvernement.

Ressources

Au critère 1.5, concernant la planification de la démarche, la COPHAN s'interroge sur l'utilisation de l'expression « en tenant compte des ressources financières et humaines nécessaires ». S'agit-il des ressources du gouvernement ou, par exemple, de celles du réseau communautaire ?

⁷ Pour les personnes âgées, Des articles en « Facile à lire et à comprendre ». En ligne : <http://www.pour-les-personnes-agees.gouv.fr/des-articles-en-facile-lire-et-comprendre>

⁸ Plain language, Improving Communication from the Federal Government to the Public. En ligne : <http://www.plainlanguage.gov/index.cfm>

⁹ Barreau du Québec, Le langage clair : un outil indispensable à l'avocat. En ligne : <http://www.barreau.qc.ca/fr/avocats/praticien/langage-clair/>

¹⁰ Centre d'expertise des grands organismes, Simplification des communications. En ligne : <http://grandsorganismes.gouv.qc.ca/publications/simplification-des-communications/>

Recommandation : Préciser le critère 1.5 concernant les ressources financières et humaines nécessaires à la démarche, afin de clarifier s'il s'agit bien des ressources du gouvernement.

Principe 2 : L'engagement des participants et participantes

L'engagement des participants et des participantes est un principe important, surtout dans l'optique de valoriser les droits des personnes ayant des limitations fonctionnelles.

Communication

Le critère 2.2 introduit le principe communicationnel envers les participants. La COPHAN estime qu'avant d'enclencher le processus de communication, il devrait y avoir une démarche d'identification des participants, afin de pouvoir ensuite adapter les moyens de communication pertinents.

À ce titre, dans les « Lignes directrices pour des consultations efficaces » du gouvernement fédéral, une analyse de l'environnement externe est effectuée avant de mettre sur pied la consultation, et ce, afin d'évaluer le degré d'intérêt manifesté par le public. D'après nous, il s'agit d'une méthodologie à retenir, surtout pour établir un dialogue avec le gouvernement et pour savoir à l'avance quel sera le bassin de personnes à consulter. Cette façon de procéder fait une différence sur la façon dont les participants échangent leurs points de vue.

Recommandation : Que le Cadre prévoit une section préliminaire concernant les participants potentiels à la consultation, afin de pouvoir prévoir à l'avance les moyens de communication pertinents.

Groupes marginalisés

Dans la réflexion sur le Cadre, une place particulière devrait être accordée aux groupes habituellement marginalisés. En effet, à eux seuls, les organismes communautaires ne peuvent pas rejoindre tous ces groupes. Un effort gouvernemental est requis pour faciliter la participation de tous les citoyens, y compris de ceux appartenant à des groupes plus marginalisés, dont les personnes ayant des limitations fonctionnelles. À cet égard, les cadres de référence de Terre-Neuve-et-Labrador¹¹ de même que celui de l'Australie¹² font un effort particulier pour aller rejoindre le plus grand nombre de personnes, et une section de ces cadres est spécialement dédiée aux personnes qui ont tendance à être marginalisées.

Recommandation : Que le gouvernement mette en place les moyens nécessaires pour rejoindre le plus de participants potentiels possible, notamment ceux et celles

¹¹ Newfoundland-Labrador, Office of Public Engagement, "Public Engagement Guide". En ligne : http://ope.gov.nl.ca/publications/pdf/OPE_PEGuide.pdf.

¹² Australia, Department of Parliamentary Services, "Citizens' engagement in policymaking and the design of public services". En ligne :

http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1112/12rp01

appartenant aux groupes marginalisés, dont les personnes ayant des limitations fonctionnelles, et les organismes qui les représentent.

Principe 3 : Le choix des mécanismes de participation publique

La COPHAN a particulièrement porté son attention sur le principe 3, concernant le choix des mécanismes de participation publique.

Ressources financières

Le critère 3.1 fait état des différents éléments à considérer lors du choix des mécanismes de participation publique, dont « l'attribution de ressources financières et humaines nécessaires pour l'organisation et le bon déroulement de la démarche choisie ». La COPHAN a déjà mentionné la nécessité d'adapter les documents gouvernementaux, afin qu'ils soient inclusifs. Dans cette optique, la COPHAN considère qu'il serait pertinent que des budgets soient prévus pour l'accessibilité, que ce soit pour produire des médias substitués, pour prévoir des services d'interprètes, pour adapter les lieux de consultation, etc. Le fait de prévoir des enveloppes budgétaires servant à adapter les documents et services est indispensable pour favoriser la participation de tous les citoyens, y compris des personnes ayant des limitations fonctionnelles.

Recommandation : Que le Cadre prévoit un budget dédié à l'accessibilité pour les personnes handicapées, ainsi qu'une reddition de comptes.

Précision du critère 3.3

Le critère 3.3 ne précise pas à qui incombera son application. Il est formulé comme suit :

« S'assurer que les organisations responsables d'une démarche de participation publique affichent un souci constant au regard des obstacles que pourraient rencontrer les personnes handicapées, en mettant en place des mesures d'accommodement ainsi qu'une approche proactive visant à assurer l'accès aux documents et aux services offerts, et ce, en conformité avec la Politique gouvernementale de l'accès aux documents et aux services offerts au public pour les personnes handicapées (2006). »

La COPHAN estime que ce critère doit être reformulé. Au lieu « d'afficher un souci constant », les organisations devraient désigner un responsable de l'application des droits des personnes ayant des limitations. Ce responsable pourrait par exemple être le coordonnateur des services aux personnes handicapées¹³, en vertu de l'obligation légale de tout ministère ou organisme public.

¹³ Art. 61.4, Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale, c. E-20.1.

Recommandation : Que le critère 3.3 soit précisé, afin de définir qui sera véritablement responsable de l'élimination des obstacles rencontrés par les personnes ayant des limitations fonctionnelles.

De surcroît, l'accessibilité doit être présente à toutes les étapes de l'élaboration de la consultation publique. Ainsi, si un organisme public recourt aux services d'un fournisseur externe pour l'élaboration d'une consultation publique, les principes d'accessibilité doivent être inclus dans le cahier des charges, les appels d'offres, etc.

Ajout au critère 3.3

Il serait de plus intéressant de valider la démarche de participation publique auprès d'un groupe d'utilisateurs testeurs, avant de la rendre disponible à tous les participants. Dans les faits, il s'agirait d'une pré-consultation, qui permettrait aux futurs participants ayant des limitations fonctionnelles de s'assurer de tous les aspects de l'accessibilité de la consultation, avant son lancement. Il s'agirait d'une mesure ingénieuse pour intégrer les personnes ayant des limitations dès le début de la consultation. Cette pratique est d'ailleurs déjà en vigueur au Centre d'expertise des grands organismes, qui tend à faire participer la clientèle à la démarche de validation, afin de vérifier la compréhension de tous¹⁴. Nous tenons toutefois à préciser que, dans une telle démarche, la rémunération des utilisateurs testeurs doit être prévue.

Recommandation : Que le Cadre prévoit d'ajouter, avant le début de toute nouvelle consultation publique, un test d'utilisabilité rémunéré, effectué par des personnes ayant des limitations fonctionnelles.

Calendrier de la démarche

Le calendrier de la démarche, mentionné au critère 3.4, doit inclure des dates préétablies. Ce critère rejoint nos préoccupations concernant la définition des « délais minimums acceptables ». Le Cadre devrait ainsi préciser quels sont les délais minimums entre chaque étape du calendrier. Par exemple, sur le site Web de la consultation sur le Cadre, il est indiqué que celui-ci devrait être établi au printemps 2017, sans préciser la date limite pour envoyer un mémoire. La COPHAN a dû appeler au Secrétariat afin de connaître cette date, soit le 13 février 2017.

Recommandation : Que le Cadre prévoit un délai minimum entre chaque étape de la démarche, et que le calendrier indique des dates précises.

¹⁴ Centre d'expertise des grands organismes, Faire participer la clientèle à la démarche de validation. En ligne : <http://grandsorganismes.gouv.qc.ca/publications/simplification-des-communications/faire-participer-la-clientele-a-la-demarche-de-validation/?L=1%28%29%28%27%2C.%28%2C%2C>

Conception de la démarche

Le critère 3.5, quant à lui, indique que la conception de la démarche participative doit être conforme aux mécanismes de participation publique. La COPHAN tient à ajouter que les concepteurs doivent connaître les standards sur l'accessibilité du web :

- Standard sur l'accessibilité d'un site Web ([SGQRI 008-01](#))
- Standard sur l'accessibilité d'un document téléchargeable ([SGQRI 008-02](#))
- Standard sur l'accessibilité du multimédia dans un site Web ([SGQRI 008-03](#))

Tous les concepteurs doivent respecter ces standards, qu'ils soient des employés du gouvernement ou des fournisseurs externes.

De plus, un mécanisme de présentation des impacts de la démarche sur les différentes clientèles doit être prévu. Il s'agit ici d'appliquer la clause d'impact en amont : définir la portée attendue pourrait enrichir la consultation gouvernementale¹⁵. À cet effet, notons que le cadre de référence fédéral prévoit la clause d'impact à même son document. De plus, en 2016, l'Office des personnes handicapées du Québec a élaboré un guide intitulé « [Analyse d'impact sur les personnes handicapées lors de l'élaboration de mesures prévues par les lois et les règlements du Québec](#) »¹⁶, et tout ministère ou organisme public doit consulter l'Office lorsqu'un projet a un impact sur les personnes ayant des limitations.

Recommandation : Que le Cadre prévoit un mécanisme de présentation des impacts de la démarche sur les différentes clientèles.

Principe 4 : L'information

La COPHAN tient à rappeler que le 4^e principe concernant la diffusion de l'information doit tenir compte de l'accessibilité universelle des documents (format et contenu). Dans le présent mémoire, la COPHAN a déjà largement exprimé ces inquiétudes concernant l'accessibilité de l'information.

Nous ajouterons cependant que les documents de consultation ne doivent pas être disponibles uniquement en ligne, étant donné que ce moyen de communication ne rejoint pas tous les citoyens québécois. De plus, une consultation doit nécessairement inclure un processus de participation téléphonique ou autre.

Recommandation : Que le Cadre prévoit différents processus de participation et que les documents soient offerts de différentes manières.

¹⁵ Voir en annexe une lettre que la COPHAN a fait parvenir au gouvernement provincial et fédéral à cet effet.

¹⁶ Québec, Office des personnes handicapées du Québec, « Analyse d'impact sur les personnes handicapées lors de l'élaboration de mesures prévues par les lois et les règlements du Québec », 2016.

Principe 5 : La promotion

Le 5^e principe concerne la promotion de la démarche de consultation publique. À cet égard, le critère 5.1 qui définit les divers éléments d'un plan de communication devrait également prévoir les impacts sur les différentes clientèles, telles que les personnes ayant des limitations fonctionnelles. De même, ce plan devrait également contenir la liste des accommodements prévus et être communiqué aux participants. Une mesure d'accommodement essentielle est l'octroi de temps supplémentaire pour les personnes ayant des limitations fonctionnelles, afin de favoriser leur participation.

Recommandation : Ajouter au critère 5.1 un autre élément à considérer, soit : « les impacts sur les différentes clientèles » ainsi que la « liste des accommodements prévus ».

Pour la COPHAN, l'expression « et ce, en fonction des disponibilités budgétaires » du critère 5.3 pose problème. Les personnes ayant des limitations fonctionnelles doivent pouvoir avoir accès à toute information pertinente, et ce, à n'importe quel moment. Les disponibilités budgétaires ne doivent en aucun cas être considérées pour l'adaptation des documents relatifs à la consultation gouvernementale.

Recommandation : Retirer le terme « et ce, en fonction des disponibilités budgétaires » prévu au critère 5.3.

La COPHAN croit aussi qu'il serait pertinent de faire de la publicité concernant toute nouvelle consultation gouvernementale. Tous les citoyens devraient être tenus au courant des consultations gouvernementales, sans avoir à passer par un organisme communautaire. L'accessibilité de tous les documents gouvernementaux à travers le processus de consultation doit être une assise du Cadre, et ce, indépendamment du public visé.

Langage simple et compréhensible

Le critère 5.4 préconise d'adopter un langage simple et compréhensible dans les documents de consultation. Toutefois, la COPHAN tient à préciser que, pour sa part, le projet de Cadre ne respecte pas ce critère. En effet, le Cadre n'est actuellement pas rédigé dans un langage simple et compréhensible, ce qui ne permettra pas à toute la population québécoise de bien saisir les concepts sous-jacents aux consultations publiques.

Il en est malheureusement de même pour toutes les consultations, qui sont généralement difficiles à comprendre. C'est pourquoi les organismes communautaires doivent presque systématiquement vulgariser les documents gouvernementaux avant de consulter leurs membres. Ce double travail de rédaction est un frein pour l'efficacité de la collaboration entre le gouvernement et le milieu communautaire. De surcroît, cet état de fait crée une situation où beaucoup de personnes sont laissées pour compte.

Recommandation : Écrire le futur Cadre en langage simple et compréhensible.

De plus, la COPHAN considère qu'au critère 5.5, il faut ajouter les coordonnées d'un répondant qui pourra être contacté lorsqu'une personne ayant une limitation fonctionnelle a un besoin d'accommodement. En effet, une personne doit être clairement identifiée pour répondre à de telles demandes, et différents moyens doivent être prévus afin d'être capable de la contacter.

Recommandation : Au critère 5.5, ajouter les coordonnées du responsable des besoins en accommodements, pour les personnes ayant des limitations fonctionnelles.

Principe 6 : La rétroaction

La rétroaction constitue le 6^e principe énoncé dans le futur Cadre. Or, le critère 6.1 pose problème en ce qui concerne la transmission de l'opinion des participants. Tel que précédemment mentionné, pour commenter la stratégie numérique directement sur la [plateforme prévue à cet effet](#), il faut se connecter, préférablement avec un compte Facebook ou Google+. Il est donc impossible d'émettre un commentaire de manière confidentielle. Cette façon de procéder ne permet pas une pleine participation de tous les citoyens qui se sentent interpellés, puisqu'un participant doit nécessairement avoir un compte, et accepter que ses commentaires soient publics et, s'il utilise Facebook ou Google+, associés à son compte personnel. Cette situation est donc exigeante pour les participants potentiels.

La COPHAN se questionne également sur le critère 6.4 et a de la difficulté à concevoir la façon dont ce critère pourra concrètement s'appliquer : où et comment le gouvernement peut véritablement faire comprendre la pertinence de toutes les interventions aux participants par rapport aux commentaires émis par ceux-ci.

Finalement, pour ce qui est du critère 6.6, la COPHAN estime qu'il serait pertinent de savoir quel est le moyen de communication préféré d'un participant, afin de pouvoir le contacter de cette manière. La personne doit toutefois consentir à être recontactée par la suite (critère 6.1).

Principe 7 : L'évaluation

L'évaluation de la démarche de consultation publique est une étape essentielle qui ne doit pas être négligée.

Reformulation de certains critères

Le critère 7.1, qui énonce les modalités d'évaluation de la participation publique, se lit ainsi : « Les modalités d'évaluation devraient être diffusées en toute transparence et en amont de la démarche de participation publique ». La COPHAN propose de remplacer « devraient être » par « doivent être ». Cette reformulation est nécessaire, afin que les organismes responsables comprennent l'importance d'une démarche transparente.

Recommandation : Que le critère 7.1 soit modifié afin de remplacer « devraient être » par « doivent être », afin de permettre une démarche plus transparente.

Une reformulation est également requise pour le critère 7.2, où il est précisé qu'une sollicitation de la contribution du public doit être effectuée « lorsque nécessaire ». D'après nous, la sollicitation de la contribution du public est « toujours nécessaire ». De plus, si ce critère reste tel qu'il est actuellement rédigé, nous nous demandons qui déterminera si la sollicitation est nécessaire ou non.

Recommandation : Qu'au critère 7.2, concernant la sollicitation de la contribution du public, l'expression « lorsque pertinent » soit supprimée, puisqu'il s'agit d'une démarche pertinente pour toutes les consultations publiques.

Bilan du processus participatif

La COPHAN salue le dernier critère du 7^e principe, qui prévoit la réalisation d'un bilan du processus participatif. Toutefois, le fait de diffuser seulement les bonnes pratiques semble limiter le processus démocratique, car identifier des pratiques indésirables est tout aussi important. En effet, le gouvernement peut valoriser les bonnes pratiques, mais il doit aussi apprendre de ces mauvaises pratiques afin d'éviter de les répéter.

De plus, lors de l'élaboration du bilan du processus participatif, le gouvernement devrait s'assurer de la diffusion de celui-ci à tous les ministères et organismes publics susceptibles d'entreprendre une consultation, afin de les aider à être plus efficaces. De surcroît, le gouvernement doit établir un processus de suivi. Les expériences de participation publique passées doivent fournir des informations et des pistes de solution qui serviront de base aux consultations futures.

Le futur Cadre vise d'ailleurs à favoriser une meilleure participation publique de tous les citoyens. Un processus de suivi et de rétroaction doit donc y être prévu, afin de constituer un bassin d'expertise à long terme. Ce processus permettrait également d'avoir une vision globale des consultations publiques de manière générale, et ainsi, de permettre au gouvernement de poser des actions concrètes si, par exemple, un même problème réapparaissait dans différentes consultations.

Conclusion

Dans l'optique d'assurer une pleine participation de tous les citoyens au processus démocratique, élaborer un Cadre de référence gouvernemental sur la participation publique est un exercice essentiel.

Toutefois, comme nous l'avons démontré tout au long de ce mémoire, lors de l'élaboration de chaque critère du Cadre, le Secrétariat à l'accès à l'information et à la réforme des institutions démocratiques devra garder en tête le droit à l'accessibilité, pour tous et en même temps. À cet effet, la COPHAN est particulièrement alarmée par l'expression « délais minimums acceptables », que l'on retrouve dans tout le document, et à laquelle aucune définition précise n'est associée. C'est pourquoi, ce document se doit d'être plus précis, même s'il n'a pour objectif que d'énoncer des principes directeurs qui guideront les ministères ou organismes publics dans l'élaboration de consultations. De plus, le Cadre doit être rédigé dans un langage simple et compréhensible, afin que tous les participants puissent s'y référer avant chaque nouvelle consultation gouvernementale.

Pour terminer, la COPHAN tient à mentionner que les « rendez-vous numériques », prévus dans le cadre de la consultation plus large de la stratégie numérique du Québec, présentent divers obstacles à l'accessibilité. D'une part, le formulaire d'inscription, qui doit être complété pour prendre part à ces activités, ne contient aucun champ permettant d'indiquer si une personne a une limitation fonctionnelle et, le cas échéant, les accommodements dont elle aura besoin. D'autre part, nous avons appris que la consultation de Montréal se tiendra dans un édifice sans rampe d'accès. Aussi, les personnes se déplaçant en fauteuil devront téléphoner avant d'arriver, afin qu'une rampe amovible soit installée, sans quoi, elles ne pourront pas participer à cette consultation. Nous déplorons encore une fois que l'accessibilité pour les personnes ayant des limitations fonctionnelles ne soit pas une priorité pour le gouvernement.

Annexe

Lettre du RAAQ concernant la Stratégie numérique du Québec



Siège social

3740, rue Berri, bureau 240
Montréal (Québec) H2L 4G9
Téléphone : (514) 849-2018
Télécopieur : (514) 849-2754
Courriel : info@raaq.qc.ca
Site Web : <http://www.raaq.qc.ca>

Montréal, le 13 décembre 2016

Madame Dominique Anglade

Ministère de l'Économie, de la Science et de l'Innovation
710, place D'Youville
6e étage
Québec (Québec) G1R 4Y4
Téléphone : 418 691-5650
Télécopieur : 418 643-8553
ministre@economie.gouv.qc.ca

Objet : Stratégie numérique du Québec

Le Regroupement des aveugles et amblyopes du Québec (RAAQ) a pour mission de promouvoir et de défendre les droits des personnes aveugles et amblyopes du Québec, afin de favoriser leur intégration à part entière dans tous les domaines de l'activité humaine. Cela inclut les questions relatives aux technologies de l'information et de la communication (TIC). C'est pour ces raisons que le RAAQ s'est grandement intéressé à la Stratégie numérique du Québec et plus particulièrement à « Objectif numérique » votre démarche de consultation citoyenne.

Cette consultation, se séparant en sept grands thèmes, aurait été l'endroit parfait pour recueillir l'opinion des citoyens sur les grands enjeux de l'accessibilité du Web au Québec. Malheureusement, nous constatons plusieurs problèmes dans le processus de consultation qui a été mis en place.

Premièrement, le site Web de la consultation « Objectif numérique » ne respecte pas le standard d'accessibilité d'un site Web (SQGRI-008-01) adopté par le Conseil du Trésor. Ce faisant, plusieurs personnes handicapées, dont des personnes aveugles et malvoyantes, ne

peuvent pas répondre à cette consultation. Ce sont des personnes qui sont, elles aussi, concernées par cette stratégie. Vous n'êtes pas sans savoir qu'il est possible de mettre en place des consultations publiques qui sont accessibles. Le gouvernement fédéral l'a prouvé cette année avec la consultation publique sur une loi prévue sur les personnes handicapées.

Deuxièmement, à aucun endroit la notion d'accessibilité du Web pour les personnes handicapées n'est explicitement abordée. C'est pourtant un enjeu majeur. Comme vous le mentionnez si bien, le Québec doit se diriger vers une société numérique. Il est cependant important de souligner que cette société numérique doit être inclusive. Cet enjeu est tellement majeur qu'il ne faut pas laisser au citoyen seul le travail de mettre de l'avant l'accessibilité du Web dans cette consultation. Le gouvernement doit faire sa part et en faire un sujet de premier plan. En ce sens, les mesures mises en place dans le cadre de la Loi de 2005 sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario pourraient inspirer le gouvernement du Québec.

« Objectif numérique » se termine le 13 février 2016. Si rien n'est fait, vous aurez exclu une grande partie de la société québécoise de votre consultation. Le RAAQ demande que la date de fin soit encore une fois repoussée. Cela vous permettra de travailler à l'amélioration de l'accessibilité de la plateforme. Nous demandons aussi qu'un nouveau thème soit créé, celui de l'accessibilité des contenus et des outils numériques, particulièrement sur le Web.

Nous sommes conscients que l'accessibilité pour les personnes handicapées est un enjeu large et complexe. C'est pourquoi nous restons disponibles pour répondre à vos questions.

Je vous prie d'agréer, Madame la Ministre, l'expression de ma très haute considération.

Francine David

Présidente

Regroupement des aveugles et amblyopes du Québec

3740, rue Berri, bureau 240

Montréal (Québec) H2L 4G9

Téléphone : 514 849-2018

Télécopieur : 514 849-2754

Courriel : coordination@raaq.qc.ca

Site Web : www.raaq.qc.ca

Lettre de la COPHAN concernant la clause d'impact

Montréal, le 8 décembre 2016

Monsieur Justin Trudeau
Premier ministre du Canada
Cabinet du Premier ministre
80, rue Wellington
Ottawa, ON K1A 0A2

Monsieur Philippe Couillard
Premier ministre du Québec
Édifice Honoré-Mercier, 3e étage
835, boul. René-Lévesque Est
Québec (Québec) G1A 1B4

Objet : Une action concrète en faveur des personnes ayant des limitations fonctionnelles

Messieurs les Premiers ministres,

Le 11 mars 2010, le Canada ratifiait la *Convention relative aux droits des personnes handicapées* (CDPH). Au cours de ce processus de ratification, le Canada a pu compter sur la contribution québécoise s'appuyant sur la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale* (LAEDPH, 2008) et la politique gouvernementale *À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité* (2009).

Le 3 décembre dernier, pour la vingt-quatrième fois, la communauté internationale célèbrerait la Journée internationale des personnes handicapées, décrétée par l'Organisation des Nations Unies (ONU), sous le thème *Atteindre 17 objectifs pour l'avenir que nous voulons*, en référence aux 17 objectifs de développement durable adoptés par l'Assemblée Générale de l'ONU. Le choix de ce thème marque la volonté internationale d'inscrire résolument la démarche de réponse aux besoins des personnes ayant des limitations fonctionnelles au cœur de la démarche de développement durable, thématique animant depuis les dernières années nos deux paliers de gouvernement.

Plus de six ans après la ratification de la CDPH et l'adoption d'*À part entière*, nous constatons que nos deux paliers de gouvernement poursuivent leurs efforts. Au niveau fédéral, ces efforts se traduisent par le processus entamé par le Canada pour ratifier le protocole facultatif de la CDPH, annonce faite le 1^{er} décembre dernier, de même que par les travaux entourant le développement d'une loi pour un Canada accessible. Au niveau du Québec, la parution prochaine du rapport de l'évaluation indépendante de la LAEDPH témoigne de ces efforts. Dans sa recherche de solutions et de comparables dans d'autres juridictions, c'est avec un grand intérêt que la COPHAN a pris connaissance d'un outil développé par le cabinet du Premier ministre français, en réponse à l'engagement du Président français de faire du handicap une préoccupation générale de son gouvernement.

En 2012, votre homologue français a décrété dans une circulaire que les travaux de préparation de tout projet de loi devraient systématiquement inclure une réflexion sur l'insertion dans le texte de dispositions spécifiques aux personnes handicapées. Cette réflexion se fait par le biais d'une fiche « diagnostic-handicap » qui doit obligatoirement être jointe à tout projet de loi et contribue à l'étude d'impact de ce dernier. En annexe, vous trouverez copie de cette circulaire dans laquelle le Premier ministre français affirme également sa ferme volonté de faire respecter l'engagement de l'État.

Il existe au Québec une disposition apparentée, l'article 61.2 de la LAEDPH, dite la « clause d'impact », peu connue et appliquée, pour laquelle un guide d'application n'a été produit que très récemment. Or, la lourdeur de ce document et l'absence de sanctions dans la loi nous laissent perplexes au regard de la volonté des ministères et organismes de s'y conformer. À notre connaissance, de telles dispositions n'existent pas au niveau fédéral.

Bien que n'étant pas une panacée, la pratique française serait un levier de plus pour renforcer l'inscription de votre volonté dans le processus législatif et mieux préparer les changements à venir. Elle vous permettrait, dans votre rôle exécutif, d'éclairer la prise de décision du législateur. Cette mesure évocatrice nous apparaît comme une manière simple, rapide et peu coûteuse de mieux exercer votre responsabilité envers vos concitoyens et concitoyennes ayant des limitations fonctionnelles, susceptible d'avoir un effet structurant et de contribuer au changement des mentalités. Des échanges avec votre homologue français vous permettront de discuter de l'effcience comme de l'efficacité de cette mesure.

En outre, en rendant cet exercice public, vous donneriez une visibilité à l'enjeu, luttant ainsi contre le sentiment d'exclusion des personnes ayant des limitations et la perception d'inaction du gouvernement face à cette exclusion.

Sachant que 35 ans après l'année internationale des personnes handicapées, les Commissions des droits de vos juridictions respectives dénotent toujours que plus de 50% des

plaintes qu'elles traitent sont liées au handicap comme motif de discrimination¹⁷, la COPHAN vous enjoint, Messieurs les Premiers ministres, à user des pouvoirs qui vous sont conférés pour adopter une telle directive, preuve d'un engagement fort et assumé envers le respect des droits des personnes ayant des limitations fonctionnelles.

La COPHAN demeure à votre disposition pour toute question en lien avec notre suggestion tout comme pour toute action de publicisation auprès du milieu communautaire des personnes ayant des limitations ainsi que de nos partenaires publics, communautaires et privés.

La Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (COPHAN) est un organisme communautaire qui a pour mission de rendre le Québec inclusif. Pour plus d'informations sur notre vision et nos activités, référez-vous au www.cophan.org.

Meilleures salutations,

Véronique Vézina, Présidente
Confédération des organismes de personnes
handicapées du Québec (COPHAN)
2030, boul. Pie-IX, bureau 300
Montréal (QC) H1V 2C8
Tél : (514) 284-0155
Courriel : info@cophan.org

¹⁷ Voir le *Rapport d'activités et de gestion 2014-2015* de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse et le *Rapport annuel 2015* de la Commission canadienne des droits de la personne.

**Circulaire du 4 septembre 2012 relative à la prise en compte du handicap dans les
projets de loi**

NOR: PRMX1233157C

ELI: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/circulaire/2012/9/4/PRMX1233157C/jo/texte>

Paris, le 4 septembre 2012.

Le Premier ministre à Mesdames et Messieurs les ministres, Mesdames et Messieurs les ministres délégués

Le Président de la République a pris l'engagement de faire du handicap une préoccupation générale de l'action du Gouvernement. Cette exigence réaffirme le caractère interministériel de la politique du handicap et rejoint l'objectif de l'inclusion des personnes en situation de handicap dans la vie de la cité.

Cet engagement doit se traduire par la prise en compte du handicap dans l'ensemble des politiques publiques que vous êtes amenés à conduire. Alors que s'ouvre une nouvelle législature, je vous demande d'y apporter toute l'attention nécessaire à l'occasion de la préparation des projets de loi, en concertation avec la ministre en charge des personnes handicapées, qui assure une fonction d'impulsion, d'appui et de coordination dans la mise en œuvre de l'action en faveur des personnes en situation de handicap.

Des dispositions spécifiques aux personnes en situation de handicap ont en principe vocation à figurer dans chaque projet de loi. Elles devront s'inscrire en cohérence avec la stratégie d'ensemble concernant ces personnes. Celle-ci a pour socle la convention internationale relative aux droits des personnes handicapées des Nations unies ratifiée par la France le 18 février 2010 et la [loi n° 2005-102 du 11 février 2005](#) pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Les grands axes définis par ces textes seront complétés par les orientations que le Gouvernement définira prochainement, sur proposition de la ministre en charge des personnes handicapées.

Dans certains cas cependant, compte tenu notamment de la nature et de la portée du texte, l'insertion de dispositions spécifiques relatives aux personnes handicapées ne se justifiera pas.

Pour assurer cette bonne prise en compte du handicap, les travaux de préparation d'un projet de loi devront systématiquement inclure une réflexion sur l'insertion dans le texte de dispositions spécifiques aux personnes handicapées. Une fiche « diagnostic-handicap », dont le modèle figure en annexe, retracera votre réflexion et les conséquences que vous en aurez tirées quant au contenu du texte. Cette fiche aura vocation à nourrir l'étude d'impact du projet de loi correspondant. Elle devra obligatoirement être jointe au dossier de tout projet de loi que vous transmettez à mon cabinet et au secrétariat général du Gouvernement. Y seront portées, en cas d'absence de dispositions spécifiques, les explications et justifications nécessaires.

Cette fiche « diagnostic-handicap » permettra à la ministre chargée des personnes handicapées, en lien avec vous et avec l'appui du secrétariat général du comité interministériel du handicap, de s'assurer du respect de l'objectif de prise en compte de la situation des personnes en situation de handicap. En tant que de besoin, les choix proposés seront soumis à mon arbitrage ou à celui de mon cabinet.

Les études d'impact des projets de loi, documents rendus publics, devront retracer cette réflexion préalable relative au handicap, que le texte comporte ou non des dispositions spécifiques à ce titre. En particulier, si le projet de loi ne comporte pas de telles dispositions, ce choix sera expliqué dans l'étude d'impact. Les « lignes directrices pour l'élaboration des études d'impact » diffusées par le secrétariat général du Gouvernement seront actualisées pour y intégrer la démarche mise en place par la présente circulaire.

Je vous demande d'appliquer sans délai ces règles nouvelles pour l'élaboration de tous les projets de loi ordinaire. Vous serez également attentifs à l'objectif de prise en compte de la situation des personnes handicapées lors de la préparation des autres projets de textes.

La ministre déléguée chargée des personnes handicapées et de la lutte contre l'exclusion ainsi que le secrétariat général du comité interministériel du handicap et le secrétariat général du Gouvernement vous apporteront leur appui, en tant que de besoin.

Je compte sur votre engagement pour faire du handicap une préoccupation constante de l'action gouvernementale et assurer ainsi pleinement la participation des personnes en situation de handicap à la vie de la cité.

ANNEXE

FICHE DE « DIAGNOSTIC-HANDICAP »

Cette fiche doit être jointe au dossier de tout projet de loi transmis au cabinet du Premier ministre et au SGG

Ministère responsable :

Intitulé du projet de loi :

Objet du projet de loi (présentation synthétique de la réforme) :

Le projet de loi comporte-t-il des dispositions relatives aux personnes en situation de handicap ?

Oui

Non

Si non, justifier cette absence (indication précise de l'analyse ayant conduit à ne pas prévoir de telles dispositions) :

Si oui :

1. Indiquer l'objet de chacune de ces mesures, en précisant également le ou les domaines de la stratégie d'ensemble relative aux personnes en situation de handicap auxquels elles se rattachent (1) :
2. Le cas échéant, préciser les moyens à prévoir pour leur mise en œuvre (financements, mesures réglementaires...) :

(1) Scolarité, formation, enseignement professionnel et supérieur ; emploi, travail adapté et travail protégé ; accès au cadre bâti, aux transports, au logement et aux nouvelles technologies ; compensation du handicap ; ressources ; citoyenneté ; participation à la vie sociale (culture, sports, loisirs, information...) ; prévention ; recherche et innovation ; accès aux soins et à la santé ; accompagnement médico-social et social ; protection sociale ; lutte contre les discriminations et égalité des droits...

Jean-Marc Ayrault