



c o p h a n

.....
ensemble pour l'inclusion

Mémoire sur le projet C-81 – *Loi visant à faire du Canada un pays exempt d'obstacles*

Remis par la Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (« COPHAN ») au Comité permanent des ressources humaines, du développement des compétences, du développement social et de la condition des personnes handicapées

Octobre 2018

Introduction

Le présent document contient les commentaires de la Confédération des organismes de personnes handicapées du Québec (COPHAN) concernant la « Loi visant à faire du Canada un pays exempt d'obstacles » (ci-après « Loi »). Les recommandations contenues dans ce mémoire sont basées sur l'ensemble des consultations des deux dernières années¹.

Définitions

D'abord, le titre doit nécessairement inclure le terme « handicap », sans quoi cela crée un flou dès le départ sur l'objet de la Loi.

La COPHAN demande à ce que la définition de « handicap » réfère davantage à la notion du résultat de l'interaction entre les personnes ayant des limitations fonctionnelles et les barrières comportementales et environnementales, telle que défini par la Convention relative aux droits des personnes handicapées de l'Organisation des Nations Unies (« CRDPH ») et devrait également inclure le handicap social. La définition large et inclusive de la Loi sera un beau défi pour la mise en œuvre de la Loi. Nous espérons que cela influencera d'abord les autres programmes et services destinés aux personnes ayant des limitations au niveau fédéral et s'étendra ensuite au niveau provincial et aux autres acteurs et paliers de gouvernement. La Loi doit également contenir les définitions de conception universelle telle que définie par la CRDPH, l'obligation d'accommodement et de contrainte excessive.

Objet et principes

Un enjeu majeur ignoré par la Loi est le levier financier fédéral, à savoir les différentes ententes et programmes fédéraux qui soutiennent les acteurs tant publics que privés (par exemple, les transferts de fonds aux provinces dans les domaines de la santé et des services sociaux, en éducation et en emploi). À notre sens, le gouvernement fédéral ne peut pas instituer la Loi pour qu'elle s'applique en vase clos uniquement dans ses champs de compétence. Ainsi, pour assurer un développement durable d'ordre social, tous ses transferts d'argent doivent également être régis par la présente Loi, et ce, avec des critères d'accessibilité précis. Nous pourrions également élargir cet aspect aux relations internationales, à tous les accords économiques, etc.

Pour illustrer cette idée, la COPHAN propose le concept de « socioresponsabilité » que nous avons déjà mis de l'avant pour assurer une meilleure gouvernance dans le développement durable². De la même façon, le gouvernement canadien doit développer un réflexe d'« handi-

¹ Pour plus de détail, consulter : COPHAN, « Mémoire sur la Loi en matière d'accessibilité – Qu'est-ce qu'un Canada accessible pour vous? », juillet 2017. En ligne : <https://cophan.org/wp-content/uploads/2017/07/2017-07-11-MEM-COPHAN-canada-accessible.pdf>

² Pour plus de détail, consulter : COPHAN, « Mémoire portant sur la proposition de modification de la Stratégie de développement durable », février 2015. En ligne : https://cophan.org/wp-content/uploads/2015/02/COPHAN_M--moire-Strat--gie-developpement-durable_20151.pdf

responsabilité ». Rappelons que le respect de l'autonomie des partenaires, des provinces et des territoires et du secteur privé ne s'applique pas lorsqu'il s'agit de la primauté du respect des droits de la personne. Nous référons à des situations dénoncées par nos membres concernant la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale. En effet, les personnes ayant des limitations en situation de pauvreté n'ont souvent pas accès aux ressources d'aide notamment en itinérance, car plusieurs lieux et services leur sont peu ou pas accessibles. Ce concept nous semble cohérent avec la volonté actuelle de développement social porté par notre gouvernement.

Le gouvernement pourrait également envisager la mise en œuvre de clauses d'insertion sociale en lien par exemple avec les entreprises qui répondent aux appels d'offres du gouvernement fédéral. Ainsi, lorsque le gouvernement fait un appel d'offres, les entreprises qui fournissent des biens accessibles et qui font également la preuve d'un taux élevé de personnel ayant des limitations devraient être avantagées. Le gouvernement doit sortir d'une logique économique pour aller vers une approche sociale inclusive.

En cohérence avec le réflexe d'handi-responsabilité, nous trouvons que la liste suivante est de facto incluse dans les domaines visés dans l'objet de la Loi : les langues officielles (langues signées), la participation politique (incluant les élections), l'immigration, la justice (accessibilité aux tribunaux et aux pénitenciers), la lutte à la pauvreté et à l'exclusion sociale et le logement social.

Comme nous le soulignons précédemment, une meilleure harmonie avec la CRDPH est de mise pour permettre d'ajouter certains principes à la Loi afin de réduire les obstacles à l'accessibilité, entre autres : l'inclusion sociale, la pauvreté disproportionnée des personnes ayant des limitations fonctionnelles, l'intersectionnalité, l'accessibilité universelle et le concept de situation de handicap mis de l'avant dans la CRDPH. De plus, les principes ne doivent pas simplement prévoir de réduire et d'éliminer les obstacles, mais doivent également aménager un soutien adéquat lorsqu'il y a un obstacle, à savoir prévoir des mesures d'adaptation.

Un autre aspect crucial qui a totalement été ignoré de la Loi pour s'assurer de son efficacité et de la possibilité d'évaluer ses impacts est la nécessité d'avoir des échéanciers précis entourant l'élaboration des normes et des règlements. D'ailleurs, nous référons à l'idée du Conseil des Canadiens avec déficiences et à la réalisation progressive avec des étapes et des objectifs précis dans le temps afin de réaliser pleinement toutes les obligations légales découlant de la Loi. Par exemple, concernant le domaine de l'emploi, la Loi pourrait prévoir un seuil minimal d'employés ayant des limitations fonctionnelles dans la fonction publique fédérale³. Nous insistons sur le fait que la Loi doit dépasser le simple vœu pieux et comporter des objectifs quantifiables précis.

³ D'ailleurs, selon les chiffres de 2016-2017, les employés ayant des limitations fonctionnelles représentent 5,6 % de la fonction publique. Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, « L'équité en matière d'emploi dans la fonction publique du

Nous recommandons que la Loi fasse l'objet d'une évaluation indépendante tous les cinq ans.

Champ d'application

Concernant le champ d'application, nous tenons à rappeler l'importance d'une approche transversale afin que l'application de la Loi soit étendue à l'ensemble des activités de l'État fédéral. Ainsi, le champ d'application de la Loi doit également inclure toutes les sommes dépensées dans les sphères d'activités du choix du gouvernement fédéral (communément appelé le « pouvoir de dépenser ») et des transferts intergouvernementaux. Une façon simple serait d'inclure une clause d'accès-conditionnalité, soit que l'attribution de tout financement fédéral soit conditionnelle au respect de certaines exigences en matière d'accessibilité.

Données et statistiques

L'article 15 institue la possibilité pour le ministre responsable de la mise en œuvre de la Loi de « recueillir, analyser, interpréter, publier et diffuser des renseignements concernant les questions d'accessibilité ». Or, afin de véritablement mesurer l'inclusion des personnes ayant des limitations fonctionnelles au sein de notre société, il importe de colliger des informations à ce sujet.

Ainsi, il faut imposer à tous les ministères et organismes publics, comme c'est fait dans l'analyse différenciée selon les sexes, dans toutes les recherches ou études statistiques, une analyse différenciée selon les capacités, c'est-à-dire faire ressortir la spécificité des personnes ayant des limitations fonctionnelles dans l'ensemble des données collectées. La même obligation devrait aussi être faite à toutes les entités qui reçoivent un quelconque financement de la part du gouvernement fédéral. Par exemple, avec le concept de handi-responsabilité, on pourrait ainsi penser qu'un certain pourcentage de la somme attribuée pour un contrat soit réservé à l'inclusion en emploi.

Organisation canadienne d'élaboration de normes d'accessibilité

Ne connaissant pas la date d'adoption de la présente Loi ou encore moins son début de mise en œuvre, nous croyons qu'il serait opportun d'exiger que les normes de la Canadian Standards Association (« CSA ») soient imposées et ce en attendant la création et l'opérationnalisation de l'Organisation canadienne d'élaboration de normes d'accessibilité (« OCENA »). Bien qu'étant imparfaites, les normes CSA sont pour nous un socle minimal. De la même façon, les normes WCAG à jour devraient être adoptées pour atteindre le niveau AA

Canada 2016-2017 », 2018. En ligne : <https://www.canada.ca/content/dam/tbs-sct/documents/reports/eepsfy-emefp/2017/eepsfy-emefp-fra.pdf>

sur les sites internes et externes et les applications mobiles du gouvernement du Canada. Cela devrait s'appliquer également pour toute organisation ou initiative supportées par l'argent public canadien. L'OCENA se chargera par la suite d'élaborer ses propres normes et pourra ajuster les standards déjà institués par les CSA et les WCAG.

La Loi institut que le conseil d'administration de l'OCENA qui doit être composé à majorité d'administrateurs ayant des limitations et représentatif de la diversité de la société canadienne, sans plus de précision. Or, un seuil minimal de 51 % doit être prévu spécifiquement pour des sièges réservés aux personnes ayant des limitations fonctionnelles et des critères précis entourant la nomination des membres. Il doit également y avoir des postes protégés pour le Québec et un souci de représentativité de toutes les limitations fonctionnelles est également de mise. Le conseil exécutif doit également être composé à majorité de personnes ayant des limitations fonctionnelles. Finalement, le principe de transparence doit être mis de l'avant. Tous les documents du conseil d'administration doivent être publics et les séances filmées et diffusées. De plus, nous soulignons le fait que certaines personnes devraient être des représentants des organismes communautaires. Ces postes ne doivent toutefois pas remplacer les personnes elles-mêmes, ces postes sont hors quotas.

La COPHAN a toujours revendiqué le principe du « rien sur nous, sans nous », ainsi la totalité des acteurs impliqués doivent prendre part à la discussion entourant la création d'un standard. De plus, l'OCENA doit prioriser l'embauche de personnes ayant des limitations fonctionnelles. À ce titre, des seuils d'embauche pourraient également être considérés.

La section de la Loi portant sur l'OCENA ne prévoit aucun échéancier quant à la révision et le développement de standards d'accessibilité. La COPHAN recommande à ce que des délais soient établis pour l'élaboration d'un standard et qu'à partir de leur adoption, un délai soit automatiquement prévue pour le réviser.

Selon la COPHAN, les standards d'accessibilité développés par l'OCENA ne doivent pas devenir un « plafond de verre », mais agir comme un seuil minimal avec une volonté d'inciter les différents acteurs à dépasser lesdits standards. Par exemple, en lien avec les normes WCAG pour l'accessibilité des sites Web et des applications mobiles, les acteurs doivent avoir minimalement une qualité AA, mais il est préférable d'ajuster des éléments au fur et à mesure et de plutôt miser sur une qualité AAA. Ainsi, on doit concevoir un standard d'accessibilité comme un moyen pour viser une meilleure accessibilité. D'ailleurs, la COPHAN a effectué un projet sur l'accessibilité du Web et a conclu que la conformité n'est pas garante de l'utilisabilité⁴. Les standards développés doivent inciter les organismes offrant des services aux personnes ayant des limitations et aux autres personnes une imputabilité des différents services offerts.

⁴ COPHAN, « Accessibilité du Web : de la standardisation à l'utilisabilité », 2017. En ligne : <https://cophan.org/publication/accessibilite-du-web-de-la-standardisation-a-lutilisabilite/>

Le rôle de l'OCENA devrait également être plus large, par l'offre de formation, de l'amélioration du cursus universitaire et par la promotion des meilleures pratiques en matière d'accessibilité.

Commissaire à l'accessibilité

Selon la COPHAN, le commissaire à l'accessibilité devrait relever de la Chambre des Communes. D'ailleurs, le poste de commissaire à l'environnement et au développement durable nous semble un comparatif intéressant avec son mandat de sept ans non renouvelable. De plus, un [système de pétition](#) très simple est également géré par le commissaire et pourrait également être une avenue adéquate en matière d'accessibilité.

Obligations des entités réglementées

L'obligation d'adopter des plans d'accessibilité n'est pas étrangère à la situation québécoise⁵. À l'heure actuelle, les plans d'action à l'égard des personnes handicapées produits et mis en œuvre par de nombreux ministères, organismes publics et municipalités sont très discutables, puisque la majorité des objectifs et mesures y figurant concernent des obligations légales qui existent depuis de nombreuses années, et qui n'ont encore jamais été respectées. Ainsi, au Québec, dans leur forme actuelle, les plans d'action n'offrent aucune garantie quant à la pertinence et à la qualité des objectifs et des mesures présentés⁶. Lors de la consultation de 2017, la COPHAN avait toutefois également misé sur les plans d'action comme moyens de réalisation des droits prévus dans la présente Loi. Nous ne voulons toutefois pas reproduire les erreurs du Québec, à savoir l'absence de sanction, le manque de contenu et l'absence de mécanisme de reddition de comptes. Finalement, une clarification doit entourer le processus de consultation des personnes, des responsables des plans d'accessibilité doivent être identifiées et leurs coordonnées publiées et l'ensemble des plans d'accessibilité doivent de facto être disponibles en format accessible sur les sites Web des différentes entités ainsi que les redditions de compte.

Exécution et contrôle d'application

Des sanctions administratives pécuniaires peuvent être données à une entité réglementée, sans précision des montants. Toutefois, « l'imposition de la sanction vise non pas à punir,

⁵ L'article 61.1 de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale prévoit l'obligation pour les ministères, les organismes publics et les municipalités de plus de 15 000 habitants de produire un plan annuel en vue de réduire les obstacles à l'inclusion des personnes ayant des limitations fonctionnelles.

⁶ Pour plus de détail, consulter : COPHAN, « Rapport final du projet Analyse et évaluation des plans d'action à l'égard des personnes handicapées », mars 2017. En ligne : <https://cophan.org/wp-content/uploads/2018/04/2017-03-31-RAP-COPHAN-projet-PAPH.pdf>

mais à favoriser le respect de la présente loi ». Pour la COPHAN, il y a là une incongruité concernant l'imputabilité même des entités réglementées.

Règlements

Étant donné que beaucoup de précisions entourant la Loi elle-même seront fixées par règlements, nous demandons à ce que le gouvernement fasse une prépublication des intentions réglementaires et normatives. D'ailleurs, en avril dernier, le gouvernement québécois a publié de telles intentions réglementaires annexées au projet de loi 173 – *Loi visant principalement à instaurer un revenu de base pour les personnes qui présentent des contraintes sévères à l'emploi*. Selon nous, il s'agissait d'un geste d'ouverture et de transparence qui a permis d'entrevoir la mise en place concrète du programme. En 2019, le changement possible de gouvernement nous incite à faire une telle demande pour connaître l'intention de l'exécutif et avoir des engagements fermes sur les échéanciers.

Modifications connexes

À notre connaissance, il nous apparaît simpliste que la Loi n'identifie que huit modifications connexes et trois modifications corrélatives de documents légaux. Selon nous, la Loi entrera en contradiction avec d'autres textes de loi qui doivent ainsi être ajoutés à la présente Loi. La liste telle que définie ne doit ainsi donc pas être restrictive.

Conclusion

Finalement, rappelons que les normes CSA doivent être imposées comme socle canadien pour l'ensemble du « pouvoir de dépenser » fédéral, et ce, dès le budget 2019. Rappelons aussi que la Loi renvoie à la publication de nombreux règlements dont nous ne connaissons pas l'impact, d'où la nécessité de prévoir un processus d'évaluation indépendant de la Loi et une prépublication des intentions réglementaires et normatives. Nous restons toutefois très prudents puisque l'objet de la Loi vise à diminuer les obstacles à l'accessibilité, sans effort spécifique pour les personnes elles-mêmes.

L'avancement des personnes ayant des limitations fonctionnelles dépend aussi de la volonté de tout un chacun dans son cadre de vie personnelle et professionnelle, c'est à chacun de mettre en cohérence son discours avec ses actes. Selon nous, la Loi est intéressante, mais en incluant nos commentaires, le gouvernement fédéral se doterait d'une loi qui aurait un réel impact sur le quotidien des personnes ayant des limitations fonctionnelles.