

Soumission de la Commission ontarienne des droits de la personne au Comité d'élaboration des normes d'accessibilité pour le transport au sujet de la Proposition de norme initiale d'accessibilité pour le transport

Le 31 août 2007

Cette Soumission vient en réponse à la *Proposition de norme initiale d'accessibilité pour le transport* (« la norme d'accessibilité pour le transport ») de la Direction générale de l'accessibilité pour l'Ontario.

La Commission ontarienne des droits de la personne (« la Commission ») félicite le Ministère pour l'établissement du Comité d'élaboration des normes d'accessibilité pour le transport ayant pour but de développer *la Norme d'accessibilité pour le transport dans le cadre de la Loi de 2005 sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario* (« LAPHO »), et pour sa demande de réactions à la *Norme d'accessibilité pour le transport* dans le cadre de cette initiative. La Commission comprend que la *Norme finale d'accessibilité pour le transport* sera soumise à la ministre des Services sociaux et communautaires, ministre déléguée aux Affaires des personnes handicapées de l'Ontario, avec l'objectif ultime d'avoir tout ou partie de la *Norme d'accessibilité pour le transport* adoptée en tant que règlement pris en application de la LAPHO.

La Commission est persuadée que l'établissement de normes renforcées dans le cadre de la LAPHO peut conduire à des améliorations significatives dans la vie des personnes handicapées de l'Ontario; elle est heureuse de fournir des observations à l'appui du processus d'élaboration de ces normes.

Le 31 mars 2004, la Commission a remis une Soumission concernant les Consultations pour renforcer la *Loi de 2001 sur les personnes handicapées de l'Ontario*, L.O. 2001, c. 32 (« LPHO »), dans laquelle elle faisait un certain nombre de recommandations pour améliorer l'efficacité de cette législation (« Appendice A »). Le manque d'harmonisation explicite entre le *Code* et la *LPHO* constituait en 2004, aux yeux de la Commission, une question clé, et constitue toujours une partie extrêmement préoccupante de la *Norme d'accessibilité pour le transport*.

La Commission est gravement préoccupée par plusieurs aspects importants de la *Norme d'accessibilité pour le transport*. Dans plusieurs domaines, la Norme s'établit très loin des normes relatives aux droits de la personne. Non seulement elle ne constitue pas un progrès en direction de l'égalité pour les personnes ayant un handicap, mais elle représente une régression par rapport aux avancées réalisées précédemment. La Commission recommande vivement au Comité une révision significative de la *Norme d'accessibilité pour le transport* pour qu'elle corresponde aux normes relatives aux droits de la personne et aux

objectifs de la LAPHO. Si la norme ne devait pas être renforcée de façon significative avant son adoption en tant que règlement, la Commission envisagerait de prendre des mesures supplémentaires dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés par le *Code des droits de la personne* de l'Ontario (« le *Code* »).

Droits de la personne et transports en commun

Les transports en commun – ou leur absence – affectent profondément la vie de milliers d'Ontariens. La disponibilité ou non de transports en commun peut conditionner l'accès au travail, à la formation, aux soins de santé et à d'autres services gouvernementaux essentiels. Pour de nombreuses personnes, ils permettent de rompre l'isolation et la solitude, et de participer pleinement à la vie de leurs communautés. En l'absence de moyens de transports en commun accessibles, l'emploi, la formation et la vie communautaire restent hors d'atteinte, et la communauté perd de nombreuses contributions potentielles. Un accès égal à des services adéquats de transports en commun qui respectent la dignité de la personne est fondamental pour réaliser l'égalité des personnes ayant un handicap. C'est pourquoi la Commission considère que cette *Norme d'accessibilité pour le transport* revêt une importance fondamentale.

Les personnes ayant un handicap ont un droit à un accès égal à des services adéquats de transports en commun qui respectent leur dignité. La section 1 du *Code* garantit le droit à un traitement égal dans le domaine des services, y compris les transports en commun, sans discrimination fondée sur le handicap. L'incapacité à fournir un accès égal aux services de transports en commun constitue une violation du *Code* et peut faire l'objet d'une plainte liée aux droits de la personne. Lors de deux plaintes récentes liées aux droits de la personne, le Tribunal des droits de la personne de l'Ontario (« TDPO ») a statué que l'incapacité de la *Toronto Transit Commission* à offrir des annonces audibles concernant les arrêts dans le métro, les tramways et les autobus, constituait une violation des droits des personnes ayant un handicap visuel.¹ La seule défense possible dans le cas de discriminations de ce type consiste à démontrer que la fourniture d'un accès ou de services représenterait un préjudice injustifié, compte tenu du coût, des sources extérieures de financement, et des exigences en matière de santé et de sécurité. [*Le document Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement*](#)² établi par la Commission (« *Politique concernant le handicap* ») explicite clairement que la norme correspondant à la définition d'un « préjudice injustifié » est particulièrement élevée. La charge de la preuve incombe au fournisseur de services qui devra apporter des preuves objectives, réelles, directes et, concernant les coûts, quantifiables. Pour que des coûts soient considérés comme représentant un préjudice injustifié, ils doivent être assez lourds pour être en mesure de modifier la nature même de l'activité, ou suffisamment importants pour remettre en cause sa viabilité.

COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

La Cour suprême du Canada a notifié le besoin de « mettre au point » une société afin que ses structures et hypothèses ne débouchent pas sur le déclassement des personnes handicapées et sur leur interdiction de participer³ et a affirmé la nécessité de concevoir des normes tenant compte de l'ensemble des membres de la société, sauf si cela s'avérait impossible sans imposer un préjudice injustifié.⁴ La *Politique concernant le handicap* de la Commission et les jurisprudences en rapport sont parfaitement claires sur le fait que les services doivent être rendus accessibles au travers de choix de conception « intégrée » dès le départ. En présence d'obstacles déjà existants, il conviendra de prendre des mesures pour les supprimer, sauf si cela devait causer un préjudice injustifié. Les organisations doivent comprendre et prendre conscience du fait qu'il peut exister des obstacles dans leur offre de services et qu'elles doivent chercher activement à les identifier et à les supprimer. Dans une décision récente, la Cour suprême du Canada a maintenu une ordonnance de l'Office des transports du Canada enjoignant à Via Rail de modifier ses voitures nouvellement acquises pour les rendre accessibles aux personnes qui se déplacent en fauteuil roulant personnel, et ce, en dépit des arguments du fournisseur de transports en commun indiquant que cela accroîtrait significativement le coût des voitures.⁵

La Commission a entrepris un important travail pour souligner les responsabilités incombant aux fournisseurs de transport dans le domaine des droits de la personne, ainsi que pour promouvoir et rendre obligatoire une meilleure accessibilité aux services de transport. En 1999, la Commission a réalisé une enquête auprès des fournisseurs de transports en commun de l'Ontario afin d'obtenir des informations sur la situation de l'accessibilité des transports en commun en Ontario et afin d'identifier les problèmes clés dans ce domaine. L'enquête a révélé qu'en dépit d'efforts importants entrepris pour améliorer l'accessibilité des services de transports en commun dans l'ensemble de la province, beaucoup restait encore à faire. Il est apparu qu'il existait des lacunes significatives dans l'accessibilité des systèmes de transport en commun conventionnels en Ontario, et que les personnes qui utilisaient des services de transports en commun spécialisés subissaient des écarts importants en termes de niveau de service dans l'ensemble de la province, dont l'application de critères d'admissibilité inéquitables, des variations de prix et des limitations géographiques. Dans quelques cas, les personnes avec certains types de handicap, par exemple les personnes ayant un handicap mental ou un handicap temporaire, étaient dans l'impossibilité d'accéder aussi bien au système conventionnel de transports en commun qu'au système spécialisé.

La Commission a fait suivre l'enquête d'un *Document de travail sur les services accessibles de transport en commun en Ontario*⁶ publié en février 2001. Ce Document de travail identifie un certain nombre de problèmes clés et sollicite des soumissions écrites des parties intéressées. Début 2002, la Commission a publié son rapport de consultation [*Droits de la personne et services de transports en commun en Ontario*](#)⁷ qui s'appuyait sur les soumissions qu'elle avait reçues et sur une enquête mise à jour auprès des fournisseurs de services de transports

COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

en commun. Au-delà de l'identification des problèmes liés à l'accessibilité des transports en commun et des principes en droits de la personne applicables, le rapport suggérait un certain nombre de directions pour faire avancer la question de l'accessibilité des transports en commun. La Commission estime que l'atteinte de l'égalité pour les personnes ayant un handicap dans le domaine de l'accès aux services de transports en commun exige l'adoption d'une norme claire d'exécution légale, l'octroi par le gouvernement de financements suffisants pour réaliser des transports en commun accessibles, et un engagement pris par les fournisseurs de transports en commun de se conformer avec les exigences et les principes du *Code*. En particulier, la Commission recommande que les fournisseurs de transports en commun :

1. établissent l'objectif d'une intégration et d'une accessibilité absolues des services;
2. adoptent une approche universelle dans la conception des politiques, des procédures ou des programmes, dans la création de nouveaux services, ainsi que dans la construction, la rénovation ou l'achat d'immeubles ou de biens d'équipement;
3. élaborent et maintiennent des plans visant l'intégration et l'accessibilité absolues;
4. veillent à ce que le processus de planification et de mise en œuvre des services accessibles respecte la dignité des personnes ayant différents types de handicaps, des personnes âgées et des parents ayant de jeunes enfants; et
5. prennent toutes les mesures possibles, à moins de préjudice injustifié, pour réaliser l'intégration et l'accessibilité maximale.

La Commission est d'avis qu'au minimum la *Norme d'accessibilité pour le transport* garantisse que les fournisseurs de transports en commun respectent les cinq recommandations ci-dessus, qui s'appuient sur les lois relatives aux Droits fondamentaux de la personne et qui ont été établis par un processus de consultation publique.

Malheureusement, la *Norme d'accessibilité pour le transport* est loin de satisfaire à ces exigences dans un certain nombre de domaines importants :

- Les fournisseurs de transports en commun peuvent fournir des services « équivalents » en lieu et place d'un système de transports en commun totalement accessible, plutôt que comme une offre complémentaire répondant aux besoins des personnes dont le handicap les empêche d'utiliser même le plus accessible des systèmes intégrés;
- Les fournisseurs de transports en commun sont autorisés à continuer d'effectuer des choix de conception non intégrée;
- La norme ne définit que des exigences limitées pour l'examen et l'élimination des obstacles relatifs aux moyens de transport inaccessibles;

COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

- Les normes concernant les accommodements des besoins des usagers des transports en commun ayant un handicap ne sont pas conformes aux exigences du *Code*; et
- Les échéanciers et les exigences concernant l'établissement de normes ne sont pas conformes avec la norme sur le préjudice injustifié.

La relation entre le Code et la LAPHO

La Commission croit qu'il est essentiel que la LAPHO soit interprétée, et que des normes prises en application soit développées en harmonie avec le *Code*.

Le *Code* est une loi quasi constitutionnelle qui lie la Couronne et prévaut sur toute autre loi ou tout autre règlement, sauf si ladite loi ou ledit règlement stipule spécifiquement qu'elle ou il s'applique en dépit du *Code*.⁸ De fait, la LAPHO stipule spécifiquement : « En cas d'incompatibilité entre une disposition de la présente loi, d'une norme d'accessibilité ou de tout autre règlement, et une disposition d'une autre loi ou de ses règlements, l'emporte la disposition qui prévoit le plus haut niveau d'accessibilité pour les personnes handicapées en ce qui concerne les biens, les services, les installations, l'emploi, le logement, les bâtiments, les constructions et les locaux. »⁹ Le *Code* prévaut donc clairement par rapport à la LAPHO et à toute norme qui s'y rapporte.

La LAPHO et le *Code* partagent des objectifs communs importants : permettre aux personnes ayant un handicap de bénéficier de la même égalité des chances que les autres et leur permettre de participer pleinement à la vie de la province. La LAPHO offre un mécanisme grâce auquel les organisations peuvent se mettre en conformité avec le *Code*. Les dispositions et les principes du *Code*, y compris la norme de préjudice injustifié, continuent à s'appliquer, et la conformité avec les normes et les règlements d'accessibilité pris en application de la LAPHO ne constitue pas une défense vis-à-vis d'une plainte liée aux droits de la personne fondée sur le *Code*.

La Commission déduit de son expérience que, lorsque l'on est en présence de plusieurs textes législatifs qui se recoupent, il est de l'intérêt de toutes les parties d'obtenir que l'interprétation et l'application de ces textes soient harmonisées. La Commission a entendu des employeurs et des fournisseurs de services répéter à plusieurs reprises que le fait d'être confronté à de multiples normes pour un même sujet s'avère frustrant, déconcertant et inefficace. Par exemple, lorsque les normes d'accessibilité prises en application du *Code du bâtiment de l'Ontario* ne sont pas en harmonie avec celles prises en application du *Code*, les fournisseurs de services doivent rechercher des informations dans deux ensembles de normes relativement distincts pour s'assurer que leurs nouvelles constructions ou leurs rénovations sont conformes à la loi. Dans ce contexte, il est fréquent que des fournisseurs de services puissent, par inadvertance, se retrouver en situation de non-conformité et qu'ils doivent, en conséquence, faire face à des plaintes liées aux droits de la personne.

COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

Étant donné que les normes définies en application de la LAPHO, y compris la *Norme d'accessibilité pour le transport*, sont détaillées et spécifiques, si elles n'étaient pas harmonisées avec le *Code*, il est assez probable que des organisations qui s'y conformeraient de bonne foi pourraient se retrouver en défaut par rapport aux exigences du *Code* et pourraient faire l'objet de plaintes liées aux droits de la personne. Si les normes définies en application de la LAPHO se trouvaient être substantiellement moins élevées que les exigences du *Code*, la LAPHO pourrait, paradoxalement, représenter un obstacle involontaire pour l'atteinte de l'égalité pour les personnes ayant un handicap.

Dans sa décision dans le cas *Via Rail*, la Cour suprême du Canada a commenté l'interprétation faite par l'Office des transports du Canada en ce qui concerne les exigences d'accessibilité telles qu'elles découlent de la loi à laquelle l'Office obéit : la *Loi sur les transports au Canada*. La Cour a indiqué que l'Office était dans l'obligation « d'interpréter et d'appliquer la *Loi sur les transports au Canada* en cohérence avec les objectifs et les dispositions de la législation sur les Droits de la personne, ce qui signifie faire en sorte que les obstacles abusifs à la mobilité des personnes ayant un handicap soient identifiés et supprimés, dans le contexte des transports en commun, selon une approche cohérente avec celle utilisée pour identifier et supprimer les discriminations découlant de la législation sur les droits de la personne. »¹⁰ L'Office, en appliquant la législation qui le gouverne et en évaluant les exigences d'accessibilité pour les services offerts par Via Rail, était dans l'obligation d'appliquer les normes d'accommodement relatives aux droits de la personne jusqu'à la limite du « préjudice injustifié ». De la même façon, les exigences de la LAPHO doivent être interprétées et appliquées en cohérence avec les dispositions du *Code*, ce qui inclut le développement de normes d'application à la loi.

La préface de la *Norme d'accessibilité pour le transport* indique que les exigences de la norme ne constituent qu'une référence et encourage les fournisseurs de services à dépasser ces exigences minimales. Dans le même esprit, les normes exigent que les véhicules soient conformes à toutes les lois et à tous les règlements applicables, ce qui inclut nécessairement le *Code*. Toutefois, le *Code* n'est pas spécifiquement indiqué comme référence, ni comme l'un des textes législatifs avec lesquels la conformité est exigée, ni ailleurs dans le document, et les exigences définies dans la norme ne sont pas harmonisées avec celles du *Code*. De fait, certaines des dispositions de la *Norme d'accessibilité pour le transport* fixent des exigences notablement plus limitées que celles du *Code*. La Commission est préoccupée par le fait que ces dispositions de la *Norme d'accessibilité pour le transport* pourraient constituer une régression dans la réalisation de l'égalité pour les personnes ayant un handicap.

La Commission, conformément à la section 29 du *Code*, dispose des pouvoirs pour conduire des enquêtes publiques et a, dans le passé, utilisé ce type de pouvoirs pour conduire des consultations publiques élargies ou des enquêtes sur

COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

des questions affectant les personnes ayant un handicap, et pour publier des rapports qui identifient les obstacles touchant les personnes ayant un handicap et faire des recommandations pour des mesures correctives. La Commission est également dotée de pouvoirs élargis pour déposer elle-même des plaintes (ou pour déposer des demandes, selon la terminologie des amendements au *Code* les plus récents) contre les organisations, y compris le gouvernement, qui ne respectent pas les principes et les normes définis dans le *Code*. Si la *Norme d'accessibilité pour le transport* devait être adoptée comme règlement sans répondre aux préoccupations de la Commission, cette dernière étudierait la possibilité d'exercer l'un de ces pouvoirs dans le cadre de son mandat d'intérêt public.

La proposition de Norme d'accessibilité pour le transport

La Commission accueille favorablement le développement de la *Norme d'accessibilité pour le transport*. Au cours des consultations effectuées par la Commission sur les transports en commun, une préoccupation essentielle a été exprimée : la probabilité d'accomplir de réels progrès dans le domaine de l'accessibilité des transports en commun restera faible en l'absence d'une norme cohérente qui, pour une efficacité maximale, devra être actée par la loi, d'exécution légale et accompagnée d'un échéancier clair. La *Norme d'accessibilité pour le transport* constitue une étape clé du processus de développement de services de transports en commun accessibles; à ce titre, elle représente un potentiel d'amélioration considérable pour la vie au quotidien des personnes ayant un handicap.

La Commission reconnaît que pratiquement tous les domaines clés liés à l'accessibilité, qui ont été évoqués avec elle durant les consultations sur les transports en commun, sont pris en considération dans la *Norme d'accessibilité pour le transport*. Le développement de normes et d'échéanciers pour certains aspects liés aux systèmes de transports en commun spécialisés, comme l'égalité en termes de tarifs, l'admissibilité pour bénéficier des services, la restriction des déplacements et les systèmes de réservation, est important. La Commission constate avec plaisir que la *Norme d'accessibilité pour le transport* répond aux problèmes qui se posent aux élèves ayant un handicap pour accéder aux services de transports scolaires.

Cependant, comme nous allons le détailler ci-dessous, la Commission est gravement préoccupée par plusieurs aspects de la *Norme d'accessibilité pour le transport*.

Examen des obstacles et des exigences pour les moyens de transport neufs

La majorité des exigences d'accessibilité exposées dans la *Norme d'accessibilité pour le transport* concernant les systèmes de transport de passagers ayant des itinéraires fixes s'appliquent uniquement aux moyens de transport neufs : voir, par exemple, les normes pour les surfaces des marches d'accès, les mains

COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

courantes et les poignées, les surfaces de plancher, les allées accessibles, les places réservées aux personnes qui utilisent des aides à la mobilité, les places assises pour les préposés aux soins personnels et les espaces pour les animaux d'assistance, les boutons de demande d'arrêt, les indicateurs, les boutons d'alarme à actionner en cas d'urgence, ainsi que l'éclairage et les couleurs contrastantes. En d'autres termes, la majorité des normes relatives aux obstacles que les personnes ayant un handicap rencontrent dans les moyens de transport ne concernent que les moyens de transport neufs. La norme 5.33 exige des fournisseurs de transports en commun qu'ils « élaborent et actualisent une politique énonçant comment ils comptent envisager les opportunités d'amélioration de l'accessibilité du matériel à longue durée de vie »; toutefois, cette disposition plutôt vague laisse, pour l'essentiel, la suppression des obstacles sur les moyens de transport existants à la discrétion des fournisseurs de transports en commun. Elle exige uniquement le développement d'une politique envisageant les possibilités de suppression des obstacles, plutôt que la suppression effective des obstacles. De plus, les fournisseurs disposeront d'un délai de trois ans pour élaborer cette politique après que la norme aura été adoptée comme règlement.

Pour aggraver encore le problème, un « moyen de transport neuf » est défini comme « un moyen de transport offert à la location ou à la vente au sortir de la fabrication sans qu'il n'ait jamais été utilisé ». Autrement dit, les exigences d'accessibilité ne s'appliquent pas aux nouveaux *achats*, mais uniquement aux *véhicules* neufs. Rien n'empêche les fournisseurs de transports en commun d'acheter des véhicules d'occasion inaccessibles, et de ne procéder à aucune adaptation pour les rendre accessibles. Cette approche a été spécifiquement rejetée par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Via Rail*. Dans cette affaire, Via Rail avait acheté 139 voitures qui n'étaient plus utilisées pour le service du tunnel sous la Manche. Ces voitures, bien que proposées à un coût très acceptable pour Via Rail, étaient inaccessibles pour des personnes se déplaçant en fauteuil roulant personnel. Via Rail n'avait aucun plan pour adapter ces voitures pour une meilleure accessibilité. L'Office des transports du Canada, conforté dans sa décision par la Cour suprême du Canada, a estimé qu'il y avait là une violation du devoir de Via Rail d'effectuer des accommodements pour les personnes ayant un handicap jusqu'au point de « préjudice injustifié », et a exigé de Via Rail l'adaptation des voitures pour qu'elles respectent les normes d'accessibilité.¹¹

De plus, les normes pour les moyens de transport neufs n'entrent en vigueur que 3 à 8 ans après qu'elles ont été adoptées comme règlement. Les fournisseurs de transports en commun, dans le cadre de ces normes, peuvent continuer à acheter des moyens de transport neufs inaccessibles pendant une période de plusieurs années.

Étant donné la très longue durée de vie de la plupart des véhicules de transports en commun, cette norme retarde pour une très longue période l'accessibilité

COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

totale potentielle pour les personnes ayant un handicap. La Commission, au cours des consultations sur les transports en commun, a compris que le fait de s'appuyer sur des politiques d'achats favorisant les véhicules accessibles ne produirait des résultats que très lentement, en raison du coût d'achat élevé des véhicules accessibles et de la longue durée de vie de ce type d'équipement : il y avait, par exemple, des municipalités dans lesquelles plus de la moitié de la flotte d'autobus avait plus de 25 ans d'âge.¹²

La Commission estime que l'achat et l'exploitation, par les fournisseurs de transports en commun, de moyens de transport neufs inaccessibles constituent une violation du *Code*. De plus, le *Code* exige des fournisseurs de transports en commun qu'ils prennent des mesures concrètes pour traiter le problème des obstacles sur les véhicules existants. La *Politique concernant le handicap* énonce de façon claire que les fournisseurs de transports en commun, comme tous les fournisseurs de services, ont l'obligation de concevoir de façon « universelle », et d'activement identifier et supprimer les obstacles pour les personnes ayant un handicap, jusqu'au point de « préjudice injustifié ».

La Commission est gravement préoccupée par ces dispositions de la *Norme d'accessibilité pour le transport* et recommande vivement au Comité de les réviser.

Les services alternatifs

La *Politique concernant le handicap* exige que, dans les situations où les accommodements les plus appropriés (les plus universels et les plus dignes) entraînent un préjudice injustifié, le fournisseur de services étudie et mette en œuvre des accommodements alternatifs, provisoires ou progressifs.

La *Norme d'accessibilité pour le transport* envisage la fourniture de « services alternatifs » sur une base temporaire. Les services alternatifs sont des accommodements temporaires qui permettent de s'approcher du résultat souhaité jusqu'à ce que l'obstacle soit supprimé ou qu'un service équivalent soit mis en place.

La seule norme qui semble spécifiquement envisager les services alternatifs est la norme 5.11, qui traite du dispositif d'encaissement du tarif et de validation des billets. Dans le cadre de cette norme, le dispositif doit être accessible dans un délai de 18 ans. Lorsque le dispositif n'est pas encore accessible, des services alternatifs doivent être mis en place; toutefois, le fournisseur dispose d'un délai de trois ans pour ce faire. Autrement dit, il est acceptable, dans le cadre de la norme, que des fournisseurs de transports en commun n'offrent aucun accès, même sur la base de la « deuxième solution la plus acceptable », pour l'encaissement du tarif et de validation des billets pendant trois ans après l'adoption de la norme. Selon le *Code*, si la fourniture d'un dispositif d'encaissement du tarif et de validation des billets totalement accessible devait causer un préjudice injustifié, le fournisseur de services de transports en

commun devrait *immédiatement* étudier et si possible mettre en œuvre des accommodements alternatifs ou temporaires.

De la même façon, étant donné la longueur des délais présents dans les calendriers d'implémentation pour la majorité des normes, il convient de noter qu'il semble que ce soit la seule circonstance dans laquelle la *Norme d'accessibilité pour le transport* exige des fournisseurs qu'ils cherchent et mettent en œuvre des accommodements alternatifs ou temporaires. Lorsque l'engagement pour une égalité totale est reporté jusqu'à 18 ans, le *Code* exige clairement que des accommodements temporaires soient réalisés, sauf si cela devait causer un préjudice injustifié.

Les services équivalents

La *Norme d'accessibilité pour le transport* envisage « les services accessibles de transports en commun » comme incluant différentes options (ou « familles de services »), y compris les services à domicile, les autobus communautaires et les services à itinéraires fixes accessibles. La norme autorise spécifiquement les « services équivalents », c'est-à-dire des services offrant des résultats identiques ou similaires. La *Norme d'accessibilité pour le transport* détaille les exigences d'accessibilité spécifiques à chaque type de service de transports en commun, c'est-à-dire les tramways, le métro, les autobus, etc., mais n'inclut pas une exigence générale mentionnant que le service de transports en commun doit être accessible.

La *Politique concernant le handicap* insiste sur le droit à une participation et à une intégration totale comme faisant partie du droit à l'égalité des personnes ayant un handicap. La *Politique concernant le handicap* reconnaît que l'égalité peut parfois nécessiter un traitement différencié qui ne mette pas en cause la dignité des individus; cependant, la ségrégation dans le domaine des services est moins respectueuse des personnes handicapées et est inacceptable, à moins qu'il soit possible de démontrer que l'intégration entraînerait un préjudice injustifié ou que la ségrégation est le seul moyen d'atteindre l'égalité. La Cour suprême du Canada, dans l'affaire *Via Rail*, a affirmé le droit des personnes ayant un handicap à un accès intégré aux services de transports en commun :

*« C'est le service ferroviaire lui-même qui doit être accessible, et non les autres services de transport comme les taxis. Les personnes ayant une déficience ont le droit de voyager avec les autres passagers et non d'être confinées dans des installations distinctes. De même, le fait que des trains soient accessibles sur certains parcours ne justifie pas la présence de trains inaccessibles sur d'autres parcours. Il doit y avoir accessibilité dans l'ensemble du réseau ferroviaire. »*¹³

Dans le contexte des transports en commun, la Commission a appliqué ce principe pour statuer que l'accessibilité du système de transports en commun conventionnel est essentielle, même lorsqu'il existe d'excellents services spécialisés. Il y aura toujours des individus qui seront incapables d'utiliser même

le plus accessible des systèmes conventionnels de transports en commun. Pour ceux-là, le devoir de mettre en place des accommodements impose aux fournisseurs de services de transports en commun qu'ils proposent des systèmes de transports spécialisés offrant dans la dignité un niveau de service comparable à celui du système conventionnel. Cependant, l'existence de systèmes de transports en commun spécialisés, quel que soit leur niveau d'excellence, ne dégage pas les fournisseurs de transports en commun de leur devoir d'assurer une accessibilité maximale, dans les limites du « préjudice injustifié », pour leurs systèmes de transports en commun conventionnels.

Échéancier d'implémentation et préjudice injustifié

La Commission reconnaît que le faible niveau des financements publics destinés aux transports en commun constitue une cause majeure de la lenteur des progrès réalisés par les systèmes de transports en commun vers une accessibilité complète. Les fournisseurs de transports en commun sont entravés dans leurs efforts par le manque de ressources. Il s'agit d'une réalité qu'il faut avoir à l'esprit lorsque l'on fixe des normes d'accessibilité.

Ceci étant dit, le *Code* exige des fournisseurs de services qu'ils offrent des accommodements permettant de répondre aux besoins des personnes ayant un handicap jusqu'à la limite du « préjudice injustifié », ce dernier prenant en compte les facteurs de coûts, de sources externes de financements, ainsi que de santé et de sécurité. La Cour suprême du Canada a statué que la norme du « préjudice injustifié », qu'elle a elle-même développée, constituait l'approche universelle devant être utilisée dans l'ensemble du Canada lors de l'étude des obligations pesant sur les parties défenderesses d'offrir des accommodements aux personnes ayant un handicap¹⁴ ; la Cour a également émis l'avertissement suivant : « Il faut se garder de ne pas accorder suffisamment d'importance à l'accommodement de la personne handicapée. Il est beaucoup trop facile d'invoquer l'augmentation des coûts pour justifier le refus d'accorder un traitement égal aux personnes handicapées. »¹⁵ Comme l'a noté la Cour dans *Via Rail*, « Pour conclure au caractère justifié d'un obstacle empêchant l'accès à des services de transport, il ne doit donc exister aucune solution raisonnable qui évite d'importuner les personnes ayant une déficience. »¹⁶ L'échéancier approprié pour l'implémentation des initiatives d'accessibilité est également fixé en fonction de la norme du « préjudice injustifié ». La Commission est préoccupée par le fait que de nombreux échéanciers fixés dans la *Norme d'accessibilité pour le transport* ne sont pas cohérents avec la norme du « préjudice injustifié ».

Un certain nombre de dispositions de la *Norme d'accessibilité pour le transport* place les exigences imposées aux fournisseurs de transports en commun à un niveau notablement plus bas que la norme du « préjudice injustifié ». Par exemple, dans la norme 5.25.1, qui traite des places prévues pour les préposés aux soins personnels, le fournisseur de transports en commun doit prévoir dans tous les moyens de transport neufs une place assise pour les préposés aux

COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

soins personnels, *dans la mesure du possible*. Une formulation similaire est utilisée dans la norme 5.26.1 qui traite de l'espace prévu pour les animaux d'assistance. Dans la norme 5.32, les fournisseurs de transports en commun doivent prendre des *mesures raisonnables* pour informer les personnes ayant un handicap, et pour leur offrir des accommodements en cas de perturbation prévue ou imprévue des services. Dans la norme 6.6, qui traite des heures de ramassage, les fournisseurs de services de transports en commun devront aviser les passagers ayant réservé, *dans la mesure du possible*, de tout retard de ramassage.

La plupart des normes fixent des échéanciers de mise en oeuvre allant de 3 à 18 ans. Certaines améliorations d'accessibilité nécessiteront d'importants investissements, et il est compréhensible dans ce contexte d'avoir fixé des échéanciers étendus (quoiqu'il convienne de noter que les fournisseurs de transports en commun, dans de nombreux domaines importants, se sont vu accorder le délai d'implémentation possible maximal, étant donné la date cible pour une accessibilité totale fixée au 1er janvier 2025 par la LAPHO). Toutefois, dans de nombreuses situations, on ne comprend pas bien pourquoi de tels délais ont été octroyés pour mettre en oeuvre des mesures assez simples. Par exemple, pourquoi faudrait-il trois ans pour faire en sorte que les symboles internationaux d'accès soient affichés dans les véhicules, que les équipements liés à l'accessibilité soient entretenus conformément aux spécifications du fabricant, que des places de courtoisie soient clairement identifiées, aussi proches que possible de la porte d'accès, que des informations de base relatives à la disponibilité des équipements et des services liés à l'accessibilité soient fournies, ou enfin que des formations liées à l'accessibilité soient offertes aux employés et à des bénévoles?

Les échéanciers concernant certaines normes ne sont clairement pas conformes avec la norme sur le préjudice injustifié. Par exemple, dans l'affaire *Lepofsky c. Toronto Transit Commission*, le TDPO a estimé que le fait que les chauffeurs d'autobus et de tramways annoncent les arrêts n'entraînait aucun coût ni risque en termes de santé et de sécurité, il a donc ordonné à la Toronto Transit Commission de commencer ces annonces *dans les trente jours* suivant sa décision.¹⁷ En comparaison, la norme 5.28, qui traite des annonces à bord pour les arrêts et les correspondances, n'entrera en vigueur que trois ans après l'adoption de la norme en tant que règlement, et la norme 5.17, qui traite des annonces avant l'embarquement, n'entrera pas en vigueur dans certains cas avant *dix-huit ans*. Les fournisseurs de transports en commun qui retardent l'introduction d'annonces à bord pendant plusieurs années violent clairement le Code. Le plus souvent, cette norme entraînera inéluctablement des plaintes liées aux droits de la personne contre les fournisseurs de transports en commun, dont certaines pourraient émaner directement de la Commission.

La norme 6.9 traite de l'admissibilité à « des services de transport public accessibles » pour les personnes ayant un handicap qui les empêche d'utiliser le

COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

transport public à itinéraire fixe. La norme exige que le fournisseur de transports en commun considère un individu comme étant admissible à des services de transport public accessible si son handicap l'empêche, de façon temporaire ou permanente, d'utiliser le transport public à itinéraire fixe. Cependant, cette norme n'entrera en vigueur que huit ans après qu'elle aura été adoptée en tant que règlement. Dans *Droits de la personne et services de transports en commun en Ontario*, la Commission déclare que « Lorsque des personnes sont incapables d'avoir accès aux réseaux réguliers de transport en commun, que ce soit en raison de leur handicap ou du manque d'adaptation de nombreux réseaux de transports en commun plus anciens, les fournisseurs de services de transport en commun ont le devoir de répondre à leurs besoins, à moins que cela n'entraîne un préjudice injustifié. »¹⁸ La Commission estime que les transports en commun spécialisés constituent une forme d'accommodements pouvant être exigée pour répondre au devoir d'adaptation conformément au *Code*. Il est inacceptable, et il y a là une violation claire du *Code*, d'autoriser une situation dans laquelle une personne ayant un handicap n'a accès ni au système conventionnel ni au système spécialisé, en particulier sur une longue période de temps.

Clarté et spécificité des normes

L'une des fonctions clés d'une norme consiste à apporter clarté et certitude aux fournisseurs de transports en commun et aux clients. La Commission a demandé des normes qui soient claires, d'exécution légale, exhaustives, et qui incluent des échéanciers, des mesures de performance et des structures de responsabilisation. De ce point de vue, la *Norme d'accessibilité pour le transport* préoccupe la Commission.

Un certain nombre de propositions de normes sont vagues et laissent de nombreux points à la discrétion des fournisseurs de transports en commun. Par exemple, la norme 4, qui traite de la formation, indique que la formation devra être fournie « selon les besoins et aussi souvent que nécessaire », mais ne mentionne aucun cadre de responsabilisation pour valider l'efficacité de la formation. De la même façon, à la section 6.2.5 qui traite des mesures de performance, aucune exigence spécifique n'est fixée sur la façon dont les mesures de performance seront établies et suivies. La section 6.9.2 indique comme critère d'admissibilité pour l'accès aux transports en commun spécialisés le fait que le handicap d'une personne l'empêche d'utiliser le transport public à itinéraire fixe; toutefois, aucune disposition ou directive n'explicite la façon de déterminer si le critère est rempli ou non. Ce type de formulation vague et discrétionnaire laisse la porte ouverte aux fournisseurs de services pour l'adoption de pratiques inadéquates ou discriminatoires.

Personnes accompagnantes

La norme 6.13 traite de l'accompagnement dans les transports en commun spécialisés et stipule que « Le fournisseur peut accepter qu'une personne accompagnante voyage avec une passagère ou un passager admissible, pour autant qu'une place soit disponible pour elle et que le fait qu'elle accompagne la

COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

passagère ou le passager ayant un handicap n'entraîne pas de refus de service à l'endroit d'une autre personne admissible. » L'échéancier d'implémentation pour cette norme est de trois ans après son adoption en tant que règlement.

La communauté des personnes ayant un handicap a soulevé le problème suivant auprès de la Commission, que ce soit durant les consultations sur les transports en commun ou durant les consultations plus récentes de la Commission sur la discrimination fondée sur l'état familial. Les personnes ayant un handicap sont souvent des parents et des fournisseurs de soins. En tant que tels, ils sont protégés contre les discriminations fondées sur l'état familial et sur le handicap. Étant donné que les fournisseurs de transports en commun spécialisés ne permettront que rarement à un parent ayant un handicap de voyager avec un enfant, ledit parent pourrait faire face à des obstacles importants pour, par exemple, déposer un enfant à la garderie puis poursuivre son voyage pour se rendre à un rendez-vous ou à son travail.¹⁹ Le fournisseur de services de transports en commun violerait alors son devoir d'offrir des accommodements pour les personnes identifiées par leur état familial.

Conclusion

Le travail de la Commission sur le handicap a envoyé un message clair : le gouvernement, les institutions et les organisations du secteur privé doivent travailler ensemble de façon proactive pour créer une province qui permette à tous ses citoyens, y compris ceux ayant un handicap, de contribuer et de participer pleinement. La loi, les règlements, les directives et les normes peuvent être utilisés comme des outils pour améliorer l'égalité pour les personnes protégées dans le cadre du *Code*, mais elles peuvent également être utilisées pour créer des obstacles à un accès égal et pour perpétuer des obstacles existants.

La Commission est préoccupée par le fait que la *Norme d'accessibilité pour le transport*, telle qu'énoncée, constitue un obstacle au progrès vers l'égalité dans les services de transports en commun. Cette proposition de norme permet aux fournisseurs de transports en commun de continuer à créer de nouveaux obstacles, et ne fixe que des exigences limitées pour la suppression des obstacles existants. Les droits à l'égalité des personnes ayant un handicap sont reportés de façon inacceptable dans un avenir lointain.

Afin que la LAPHO puisse atteindre son objectif d'accessibilité pour les personnes ayant un handicap, il est essentiel que les normes, puis les règlements qui suivront, pris en application de la LAPHO, soient harmonisés avec le *Code*. Spécifiquement, les normes doivent clairement viser l'inclusion et l'intégration des personnes ayant un handicap, garantir qu'aucun nouvel obstacle ne soit créé pour les personnes ayant un handicap et que les obstacles existants soient supprimés, et insister pour que des accommodements appropriés soient offerts dans les limites de la norme du « préjudice injustifié ».

COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

La Commission souhaiterait offrir son soutien permanent au Comité et à l'honorable Madeleine Meilleur, ministre des Services sociaux et communautaires et ministre déléguée aux Affaires des personnes handicapées de l'Ontario, dans ce processus.

Il est possible d'atteindre un niveau d'harmonisation adéquat entre les exigences du *Code* et les normes et règlements pris en application de la LAPHO grâce à un travail coopératif et consultatif. Nous formons le vœu que, dans le futur, alors que notre société continue à vieillir et que de nombreuses personnes font preuve de capacités variables, les questions d'accessibilité n'aient plus à être traitées au cas par cas, une plainte liée aux droits de la personne étant déposée à chaque fois. De plus la Commission souhaite éviter de devoir prendre d'autres mesures, comme de conduire une enquête publique ou de déposer une plainte (ou une demande) formelle, afin de répondre aux problèmes découlant du manque d'harmonisation avec le *Code*.

En cohérence avec l'engagement de la Commission de rendre publiquement des comptes et avec ses devoirs de servir la population de l'Ontario, cette Soumission sera rendue publique.

¹ Dans *Ontario Human Rights Commission c. Toronto Transit Commission*, 2005 HRTO 36, (29 septembre 2005), le TDPO a statué que la TTC avait le devoir d'offrir des accommodements aux voyageurs déficients visuels dans son système de métro en annonçant les arrêts. Dans la très récente affaire *Lepofsky c. Toronto Transit Commission*, 2007 HRTO 23, (26 juillet 2007), une décision similaire a été prise concernant les autobus et les tramways.

² Commission ontarienne des droits de la personne 2001, disponible en ligne à l'adresse www.ohrc.on.ca. Cette *Politique* fournit une analyse détaillée de la norme du « préjudice injustifié ».

³ *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241 paragraphe 67.

⁴ *British Columbia (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3 paragraphe 68.

⁵ *Conseil des Canadiens avec déficiences c. Via Rail*, 2007 CSC 15 [dénommée *Via Rail* dans ci-après]

⁶ Commission ontarienne des droits de la personne, janvier 2001, disponible en ligne à l'adresse www.ohrc.on.ca

⁷ Commission ontarienne des droits de la personne, mars 2002, disponible en ligne à l'adresse www.ohrc.on.ca

⁸ Code des droits de la personne de l'Ontario, L.R.O. 1990, chap. H.9, sect. 47(2)

⁹ Loi de 2005 sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario, L.O., chap. 11, sect. 38

¹⁰ *Supra*, note 5 para 117.

¹¹ *Supra*, note 5.

¹² *Supra*, note 7 page 15.

¹³ *Via Rail*, *supra* note 5 para. 175-176.

COMMISSION ONTARIENNE DES DROITS DE LA PERSONNE

¹⁴ British Columbia (Public Service Employee Relations Commission) v. BCGSEU, [1999] 3 R.C.S. 3 (“Meiorin”) et British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles) v. British Columbia (Council of Human Rights), [1999] 3 R.C.S. 868 (“Grismer”)

¹⁵ *Grismer, ibid.*, paragraphe 41.

¹⁶ *Via Rail, supra* note 5 paragraphe 129.

¹⁷ Lepofsky v. Toronto Transit Commission, *supra* note 1 para. 12.

¹⁸ *Supra*, note 7 page 17.

¹⁹ Commission ontarienne des droits de la personne, *Le coût de la prestation de soins : Rapport de consultation sur la discrimination fondée sur l'état familial*, novembre 2006, page 62; voir également *Droits de la personne et services de transports en commun en Ontario, supra* note 7 page. 21.