



Chambre des communes  
Canada

# **PASSER AUX ACTES : LE TRANSPORT DES VOYAGEURS ET LES PERSONNES HANDICAPÉES**

## **RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES**

**BRUCE HALLIDAY, député  
Président**

**juin 1993**





# **PASSER AUX ACTES : LE TRANSPORT DES VOYAGEURS ET LES PERSONNES HANDICAPÉES**

**RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT DES DROITS DE  
LA PERSONNE ET DE LA CONDITION DES  
PERSONNES HANDICAPÉES**

---

**BRUCE HALLIDAY, député  
Président**

**juin 1993**



# Le Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées

COMITÉ PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE ET DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES  
STANDING COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS AND THE STATUS OF DISABLED PERSONS

Président: Jean-Luc Jodanis  
Vice-président: Jean-Luc Jodanis  
Membres: Neil Young

## SIXIÈME RAPPORT

Conformément au mandat émis par l'alinéa 108(3)b) du Règlement, le Comité a examiné la question du transport des personnes handicapées, incluant certains aspects du rapport de la Commission d'examen de la Loi sur les transports nationaux, La concurrence dans les transports -- Regard sur la politique législative, ainsi que d'autres aspects du transport des personnes handicapées, et a essayé de faire rapport de ce qui suit :

Chair of the Committee  
The Committee

COMITÉ PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE ET  
DE LA CONDITION DES PERSONNES HANDICAPÉES

*Président:* Bruce Halliday

*Vice-présidents:* Jean-Luc Joncas  
Neil Young

Membres

Terry Clifford  
Louise Feltham  
Beryl Gaffney  
Allan Koury  
Beth Phinney—(8)

(Quorum 5)

*La greffière du Comité*

Lise Laramée

STANDING COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS AND THE  
STATUS OF DISABLED PERSONS

*Chairperson:* Bruce Halliday

*Vice-Chairmen:* Jean-Luc Joncas  
Neil Young

Members

Terry Clifford  
Louise Feltham  
Beryl Gaffney  
Allan Koury  
Beth Phinney—(8)

(Quorum 5)

Lise Laramée

*Clerk of the Committee*

# Le Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées

a l'honneur de présenter son

INTRODUCTION

## SIXIÈME RAPPORT

CHAPITRE 1 – UN PREMIER PAS

I – MOYENS DE TRANSPORT ET STRATÉGIE NATIONALE POUR L'INTÉGRATION

Conformément au mandat conféré par l'alinéa 108(3)b) du Règlement, le Comité a étudié la question du transport des personnes handicapées, incluant certaines parties du rapport de la Commission d'examen de la Loi sur les transports nationaux, *La concurrence dans les transports – Regard sur la politique et la législation*, ainsi que d'autres aspects du transport des personnes handicapées, et a convenu de faire rapport de ce qui suit :

II – LE PROJET DE LOI C-76 ET LE CONSEIL CANADIEN DES DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES

III – RÉFORME LÉGISLATIVE ET RÉFORME VISANT LA RÉGLEMENTATION

CHAPITRE 2 – LA MULTITUDE DES RAPPORTS

I – LES ÉTUDES

A. La Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada

B. La Commission d'examen de la Loi sur les transports nationaux

C. L'Office national des transports et les services applicables interprovinciaux

II – LA PROCHAINE ÉTAPE

A. Voeux et recommandations

B. Ordonnance législative

C. Conclusions

LISTE DES RECOMMANDATIONS

LISTE DES TÉMOINS

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

PROCÈS-VERBAUX



# Table des matières

---

<b>INTRODUCTION</b> .....	1
<b>CHAPITRE 1 – UN PREMIER PAS</b> .....	3
I – MOYENS DE TRANSPORT ET STRATÉGIE NATIONALE POUR L'INTÉGRATION DES PERSONNES HANDICAPÉES .....	3
A. Le ministère des Transports .....	3
B. L'Office national des transports .....	5
C. L'obligation de rendre compte .....	5
II – LE PROJET DE LOI C-78 ET LE CONSEIL CANADIEN DES DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES .....	7
III – RÉFORME LÉGISLATIVE ET RÉFORME VISANT LA RÉGLEMENTATION .....	9
<b>CHAPITRE 2 — LA MULTITUDE DES RAPPORTS</b> .....	15
I – LES ÉTUDES .....	15
A. La Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada .....	15
B. La Commission d'examen de la Loi sur les transports nationaux .....	17
C. L'Office national des transports et les services d'autocar extraprovinciaux ...	18
II – LA PROCHAINE ÉTAPE .....	19
A. Normes et échéanciers .....	19
B. Coûts et subventions .....	22
C. Définitions .....	27
<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS</b> .....	29
<b>LISTE DES TÉMOINS</b> .....	35
<b>DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT</b> .....	37
<b>PROCÈS-VERBAUX</b> .....	39



# INTRODUCTION

Peu après le début de la trente-quatrième législature, en 1988, notre Comité a entrepris de se pencher sur l'intégration économique des personnes handicapées. Au cours des cinq dernières années, nous avons entendu des témoignages sincères de la part de centaines de Canadiens venus de tout le pays. Chaque tribune existante, y compris la nôtre, a fourni l'occasion aux personnes atteintes d'une déficience d'expliquer à d'autres Canadiens — et ce, avec de plus en plus de précision — quels changements sont nécessaires pour satisfaire leurs besoins et les raisons justifiant ces changements. Pour notre part, nous avons tenté d'analyser ces observations et de nous en inspirer pour formuler des recommandations à l'intention du gouvernement.

De façon générale, les membres du Comité et les témoins ont repris les mêmes points que ceux dont il est question dans le rapport *Obstacles*, préparé il y a plus de dix ans par le Comité spécial concernant les invalides et les handicapés et dont la publication marque un tournant historique. Nos conclusions initiales, énoncées dans le rapport *S'entendre pour agir* publié en 1990, montrent que nous sommes toujours loin de respecter nos engagements envers nos concitoyens handicapés. C'est le cas en ce qui concerne les transports, tout comme ce l'est aussi pour d'autres services ou biens de première nécessité, susceptibles de favoriser la participation pleine et entière de tous à la bonne marche de la société et de l'économie.

Dans *S'entendre pour agir*, nous résumions la situation telle que nous la voyions. Les trois années écoulées depuis n'ont rien changé à notre point de vue. Voici, à cet égard, la conclusion à laquelle nous en étions venus à l'époque :

...il nous est apparu clairement que les personnes handicapées, d'une part, et les pouvoirs publics et entreprises de l'autre, pensent sincèrement que l'autre partie n'apprécie pas à leur juste valeur les revendications légitimes ou réalisations de l'autre.... Les comités parlementaires comme le nôtre se sentiront pris entre les deux camps. Notre grande source de frustration n'est pas que certains disent des choses répréhensibles, mais que nul ne fasse ce qu'il faudrait. Cela est particulièrement vrai des ministères et organismes gouvernementaux et des sociétés privées qui ont comparu devant nous<sup>1</sup>.

Il y a trois ans, nous citions l'impasse relative à l'accès aux moyens de transport comme principal exemple de la façon dont les ministères et les organismes fédéraux tardaient à prendre des mesures pour donner suite aux préoccupations des personnes handicapées. La *Loi nationale sur les transports* a été modifiée en 1988 pour bien faire comprendre à toutes les parties qu'une plus grande accessibilité doit faire partie

<sup>1</sup> Le Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées, *S'entendre pour agir*, juin 1990, p.11.

intégrante de la politique des entreprises de transport relevant de la réglementation fédérale, au lieu d'être une simple concession ou une faveur accordée après coup aux personnes atteintes d'une déficience<sup>2</sup>.

Ces modifications ont donné à l'Office national des transports le pouvoir de promulguer des règlements destinés à améliorer non seulement les conditions de transport des personnes atteintes d'une déficience, mais également l'accessibilité physique des moyens de transport (que ce soit dans les gares ou les véhicules). Entre autres choses, ces règlements permettraient peut-être de trancher la question du transport, gratuit ou payant, de l'accompagnateur d'un voyageur handicapé.

Dans *S'entendre pour agir*, les membres du Comité soulignaient que l'accès aux moyens de transport était «depuis longtemps une revendication prioritaire» des handicapés. En 1990, nous mentionnions que le temps mis à promulguer un règlement — le délai était alors de deux ans — constituait pour les personnes handicapées un message contraire à celui que voulait leur livrer le gouvernement en modifiant la *Loi nationale sur les transports* en 1988. Plutôt que de bénéficier d'une action à leur égard, les personnes atteintes d'une déficience voyaient encore une fois leurs attentes insatisfaites. La situation que le Comité qualifiait d'inacceptable en 1990 est maintenant devenue presque scandaleuse, trois autres années s'étant écoulées depuis. Dans l'intervalle, les rapports, réponses, études et documents d'information préparés par les comités parlementaires, commissions royales et commissions d'enquête ont exigé autant de temps et d'énergie qu'il en aurait fallu pour agir.

<sup>2</sup> En octobre 1983, le ministre des Transports a annoncé l'établissement d'une politique nationale sur le transport des personnes handicapées. Cette politique énonce les objectifs du gouvernement en ce qui a trait aux personnes atteintes d'une déficience. À la suite de l'adoption de cette politique, des modifications ont été apportées à la *Loi nationale sur les transports* en 1988. Sans instituer un pouvoir législatif permettant d'assurer l'égalité d'accès à tous les modes de transport pour les personnes atteintes d'une déficience, ces modifications élargissaient par contre le mandat de l'Office national des transports en ce qui concerne les besoins de cette clientèle en matière de transports. Ainsi, l'Office était investi, en vertu des articles 63.1 et 63.3 de la Loi, du pouvoir d'éliminer tous obstacles indus aux possibilités de déplacement des personnes atteintes d'une déficience, que ce soit en réponse à une plainte particulière ou par l'adoption de règlements.

# CHAPITRE 1

## UN PREMIER PAS

---

Au cours des cinq dernières années, quelques progrès notables ont été réalisés pour rendre plus accessibles aux personnes handicapées les différents moyens de transport. Pour l'essentiel, ces progrès sont moins le résultat d'initiatives spontanées que de pressions exercées par le Parlement et, en particulier, par notre Comité.

### I – MOYENS DE TRANSPORT ET STRATÉGIE NATIONALE POUR L'INTÉGRATION DES PERSONNES HANDICAPÉES

Lorsque le Comité a déposé son rapport *S'entendre pour agir*, il reconnaissait que l'intérêt de l'*Americans with Disabilities Act (ADA)* résidait, pour une bonne part, dans le lien que cette loi établit entre la discrimination dont souffrent les personnes handicapées et le coût social que cette discrimination impose à tous les citoyens des États-Unis. Les partisans de la loi faisaient valoir que, selon les estimations, les coûts inhérents à la modification des politiques et des méthodes étaient faibles, comparativement aux avantages économiques découlant de l'accroissement des recettes fiscales et des économies globales réalisées par la participation des personnes handicapées à l'économie.

Même si nous vivons dans un pays différent, avec des valeurs et des institutions politiques différentes, des progrès devraient être aussi faciles à réaliser chez nous qu'aux États-Unis. Non seulement nous jouissons d'une protection constitutionnelle des droits des personnes handicapées tout à fait unique, puisqu'elle est inscrite dans la *Charte canadienne des droits et libertés*, mais nous avons aussi une forte tradition d'intervention de l'État dans le sens de la justice sociale.

Par conséquent, notre rapport de 1990 recommandait que le gouvernement établisse une stratégie d'action nationale prévoyant la mise en place d'un mécanisme fédéral efficace pour veiller à la défense des intérêts des personnes handicapées, ainsi qu'à la coordination et au contrôle permanent et uniforme de tous les règlements, politiques et lois les touchant.

Les choses ont progressé lors de l'annonce de la Stratégie nationale fédérale pour l'intégration des personnes handicapées le 6 septembre 1991. En vertu de cet engagement, le gouvernement fédéral a accordé 158 millions de dollars à dix ministères fédéraux sur cinq ans. La stratégie vise à aider les personnes handicapées à participer à la vie économique et sociale du Canada.

#### A. LE MINISTÈRE DES TRANSPORTS

Dans le cadre de la stratégie nationale, le ministère des Transports a convenu d'affecter 24,6 millions de dollars de plus au financement destiné aux entreprises, aux fabricants et aux groupes de défense des droits du secteur des transports. En octobre

1991, le ministère a publié un document intitulé *Accès pour tous*, énoncé de politique exposant le point de vue de Transports Canada sur les moyens de transport accessibles. Dans ce document, Transports Canada s'engage à donner l'exemple dans ce domaine en fournissant une aide financière et des fonds à la recherche et à diverses démonstrations, à des consultations ainsi qu'à l'éducation du public. La politique porte sur les points suivants :

- la responsabilité du gouvernement de veiller au respect du droit de chacun d'accéder aux services de transport et au respect de la dignité des personnes handicapées;
- les services de transport n'imposant pas de conditions déraisonnables, ni de frais additionnels ou de tarifs exagérés aux personnes handicapées;
- le respect des besoins des personnes âgées;
- la présomption selon laquelle les personnes handicapées peuvent utiliser seules les services de transport, à moins d'indication contraire de leur part;
- la nécessité d'intégrer aux services ordinaires les services de transport destinés aux passagers âgés et handicapés;
- la nécessité de préciser davantage la définition du terme «accessibilité» à mesure que les objectifs évoluent.

Le ministère a décidé d'affecter les fonds accordés dans le cadre de la Stratégie nationale à 14 fins précises :

1. les services d'autobus interurbains : équiper les véhicules de plates-formes élévatrices et d'autres appareils facilitant l'accès;
2. les trains et les avions affectés à des services de navette : achat d'appareils d'embarquement;
3. l'adaptation des autobus et des taxis affectés à des services de navette dans les aéroports;
4. les voitures de location louées dans les aéroports : les équiper de commandes manuelles;
5. la formation du personnel : sensibilisation aux besoins des voyageurs handicapés;
6. la technologie : effectuer des mises à l'essai et des démonstrations axées sur l'accessibilité de la technologie;
7. l'accroissement de l'information : base de données relative aux expériences des voyageurs handicapés;
8. l'accessibilité des véhicules dans les petites collectivités : aide financière;
9. *Autonomie 1992* : fournir des preuves des progrès réalisés;

10. les améliorations à l'intention des voyageurs handicapés visuels : initiative conjointe avec l'INCA;
11. les améliorations à l'intention des voyageurs malentendants et handicapés visuels : ateliers de sensibilisation;
12. l'accessibilité des services de transport dans les petites collectivités : contribuer à fournir des services destinés aux personnes handicapées;
13. les autocars affrétés : contribuer à la conception d'un modèle d'autocar affrété;
14. les autobus urbains à plancher surbaissé.

L'Unité des personnes handicapées de Transports Canada est responsable du Comité consultatif ministériel sur les moyens de transport accessibles.

## **B. L'OFFICE NATIONAL DES TRANSPORTS**

Après l'annonce de sa Stratégie nationale le 6 septembre 1991, le gouvernement a accepté d'accorder des ressources supplémentaires à l'Office national des transports (ONT) pour lui permettre d'élaborer et de mettre en place des règlements sur l'accessibilité des services de transport. Ces nouvelles ressources financières se chiffrent à 0,9 million de dollars.

Lorsqu'on a publié à des fins de consultation, en mars 1992, les deux premiers règlements autorisés par les modifications de 1988 à la *Loi sur les transports nationaux*, l'ONT a déclaré dans un communiqué de presse que ces règlements faisaient partie du programme de réglementation «accéléré», rendu possible par la participation de l'Office à la Stratégie.

## **C. L'OBLIGATION DE RENDRE COMPTE**

Dans les autres rapports que nous avons déposés au Parlement, nous avons constamment répété que la Stratégie nationale devait prévoir une fonction de coordination et l'obligation de rendre compte. Dans notre rapport *S'entendre pour agir*, nous avons déclaré que «le sort réservé aux recommandations des comités parlementaires s'occupant des personnes handicapées nous a montré qu'il faut aujourd'hui un mécanisme plus musclé au centre du gouvernement ... les directions et les secrétariats chargés des personnes handicapées semblent fonctionner en marge de leurs ministères respectifs. En bref, ils ne sont pas efficacement inscrits dans le processus central de prise de décisions du gouvernement»<sup>3</sup>. Plus récemment, dans notre rapport sur les autochtones handicapés, nous avons fait remarquer que «indéniablement, une politique globale en matière de déficiences ... demeure incomplète si elle n'est pas assortie de mécanismes de reddition de comptes et de surveillance. Les citoyens devraient savoir que

<sup>3</sup> *S'entendre pour agir*, p. 22-23.

leurs points de vue ont été dûment étudiés et intégrés dans une politique d'ensemble et dans un programme auquel participent tous les ministères. Ils ont aussi le droit de savoir que l'argent dépensé pour un programme ordinaire ou dans le cadre de la Stratégie nationale leur apporte des bénéfices directs»<sup>4</sup>.

Le Comité croit que l'obligation de rendre compte doit s'appliquer au ministère des Transports et à l'Office national des transports, de même qu'aux autres ministères et agences du gouvernement ayant un rôle à jouer dans la Stratégie nationale ou qui, comme le Conseil du Trésor, exercent, dans le cadre de leur mandat, des pouvoirs se répercutant sur le fonctionnement de la Stratégie nationale. Dans une étude qu'elle a réalisée, la société Hickling a conclu que, malgré les initiatives prises par Transports Canada et l'Office national des transports dans le cadre de la Stratégie nationale, les services de transport relevant du gouvernement fédéral étaient, encore aujourd'hui, dans une large mesure inaccessibles. En raison de la diversité des intervenants (ministères fédéraux et exploitants compris), la politique fédérale demeure imprécise, du moins était-ce le cas jusqu'à tout récemment.

Le Comité a déjà fait remarquer que «étant donné que la Stratégie nationale a reçu l'appui des plus hautes sphères de la gouverne, les luttes de pouvoir entre fonctionnaires ne devraient pas empêcher cette initiative de profiter aux personnes handicapées»<sup>5</sup>. Nous avons traité de cette question dans notre rapport intitulé *Boucler la boucle*, dans lequel nous avons fait remarquer que, parce que le gouvernement fédéral n'a pas encore mis en place un mécanisme de responsabilité administrative, le Comité permanent tenterait de combler temporairement cette lacune. Nous avons donc proposé et recommandé que le ministre responsable de la condition des personnes handicapées et tous les ministres s'occupant de la mise en oeuvre de la Stratégie nationale et des questions touchant les handicapés rédigent un rapport annuel au Parlement. Après son dépôt à la Chambre des communes, ce rapport serait renvoyé au Comité permanent et aux autres comités parlementaires intéressés. Afin de rendre le tout plus clair et de leur accorder davantage d'importance, le Comité recommande ce qui suit :

## RECOMMANDATION 1

**Que le président du Conseil du Trésor, le président du Conseil privé, le ministre des Transports et le président de l'Office national des transports coopèrent avec le ministre responsable de la condition des personnes handicapées, afin de voir à ce que des mesures soient prises immédiatement en vue d'assurer la coordination des activités et des programmes fédéraux ayant une incidence sur le transport des personnes ayant une déficience. Le ministre responsable de la condition des personnes handicapées devrait rendre public un plan d'action précis visant à assurer la coordination des activités fédérales dans le domaine du transport des personnes ayant une déficience, avant le 31 décembre 1993.**

<sup>4</sup> Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées, *Boucler la boucle : rapport sur les personnes autochtones handicapées*, mai 1993, p. 22.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 22.

## RECOMMANDATION 2

Que, au nom du gouvernement du Canada, le ministre responsable de la condition des personnes handicapées dépose au Parlement un rapport annuel sur la Stratégie nationale pour l'intégration des personnes handicapées et sur d'autres activités gouvernementales touchant les personnes handicapées. Ce rapport annuel devrait contenir des précisions sur les subventions et contributions, de même que sur les programmes et initiatives de politique touchant les personnes handicapées. Le rapport annuel déposé au Parlement devrait être renvoyé au présent Comité permanent et à ses successeurs, de même qu'à tous les autres comités parlementaires intéressés.

## RECOMMANDATION 3

Que le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, le secrétaire du Conseil du Trésor et le secrétaire du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales nomment chacun un haut fonctionnaire chargé uniquement et précisément de la question des personnes handicapées. Dans le cas du Conseil du Trésor, ce fonctionnaire devrait relever de la Direction des programmes.

## II – LE PROJET DE LOI C-78 ET LE CONSEIL CANADIEN DES DROITS DES PERSONNES HANDICAPÉES

Dans son rapport *S'entendre pour agir*, le Comité recommandait que «tous les ministères du gouvernement fédéral, les sociétés d'État et les organismes soient tenus, ... d'examiner et, au besoin, de réviser les lois et les règlements de façon à inclure l'ensemble des personnes handicapées dans les programmes fédéraux existants.» Par cette recommandation, nous cherchions en fait à susciter une très large réflexion sur la place que devraient occuper les personnes handicapées, réflexion semblable à celle qui a suivi l'adoption, aux États-Unis, de l'*Americans with Disabilities Act (ADA)*. Nous reconnaissons, comme les concepteurs de l'*ADA*, que «les campagnes de sensibilisation et les organismes consultatifs n'ont guère su engendrer une attitude plus positive et amener des progrès substantiels pour les handicapés»<sup>6</sup>. Dans *S'entendre pour agir*, le Comité donnait un an au gouvernement pour lui permettre de mener ces activités à bonne fin et il recommandait comme échéance le mois de juin 1991.

Lorsque le gouvernement a répondu à ce rapport en novembre 1990, il a accepté d'entreprendre l'examen approfondi recommandé par le Comité en vue de déterminer les mesures législatives nécessaires à la suppression des obstacles à l'intégration économique et sociale des personnes handicapées. Le gouvernement a plus tard précisé que le Secrétaire d'État, à titre de ministre responsable de la situation des personnes handicapées, coordonnerait, avec le ministre de la Justice, l'examen auquel devaient participer 12 ministères et organismes fédéraux. Le gouvernement a également promis qu'il consulterait les personnes handicapées dans le cadre de ce processus d'examen.

<sup>6</sup> *S'entendre pour agir*, p. 15.

Au cours du processus de consultation tenu en septembre 1991, le Conseil canadien des droits des personnes handicapées (CCDPH) a fait un certain nombre de recommandations dont plusieurs visaient la *Loi sur les transports nationaux de 1987*<sup>7</sup>. Le CCDPH recommandait :

- que l'expression «personnes handicapées» soit remplacée, dans la loi, par l'expression «les personnes ayant une déficience»;
- que, dans l'article de la loi constituant une déclaration, un système de transport accessible devienne un objectif de la loi. Le gouvernement devrait également s'engager à fournir «aux personnes handicapées du Canada, un accès sûr, raisonnable et équitable au système de transport, par la suppression de tous les obstacles physiques et autres...»;
- que l'article 63.1 de la loi, qui autorise l'Office national des transports à prendre des règlements «pour éliminer les obstacles indus... à la mobilité des personnes handicapées», soit modifié de manière à obliger l'Office à éliminer tous les obstacles en six mois;
- que la réglementation nationale sur l'accessibilité des transports soit étendue aux services extra-provinciaux de transport par autocar, même si la réglementation dans ce domaine a été déléguée aux provinces;
- que la loi oblige l'Office national des transports à établir un comité permanent, composé de trois de ses membres et chargé de conseiller l'Office au sujet des obstacles à la mobilité des personnes ayant une déficience. Ce comité devrait tenir des audiences publiques, inviter comme témoins des membres des organismes représentant les handicapés et publier et distribuer de l'information sur le transport accessible. Son rapport et ses recommandations devraient être rendus publics et il devrait être tenu de faire rapport dans l'année suivant la promulgation de la réglementation, et tous les trois ans par la suite. La loi devrait expressément faire allusion au financement d'intérêt public (Fonds pour le transport accessible) afin de faciliter la participation au processus de consultation des personnes ayant une déficience;
- que la réglementation sur l'accessibilité des transports soit présentée sur des supports de substitution;
- que la loi prévoie des amendes plus sévères en cas de non-respect de la réglementation sur l'accessibilité des transports et que l'argent ainsi recueilli soit versé au Fonds pour le transport accessible.

Les conclusions de l'examen législatif recommandé par le Comité permanent ont été insérées dans le projet de loi C-78, *Loi modifiant certaines lois relativement aux personnes handicapées*, mieux connu sous le nom de projet de loi omnibus. Cette mesure législative a reçu la sanction royale le 18 juin 1992 et tient les promesses du gouvernement dans sa réponse à *S'entendre pour agir*. Entre autres choses, le projet de loi C-78 modifie la déclaration faite à l'article 3 de la *Loi sur les transports nationaux*, de la manière suivante :

---

<sup>7</sup> Conseil canadien des droits des personnes handicapées, Proposition de modification — Réforme législative portant sur les personnes handicapées, septembre 1991.

3(1) Il est déclaré que, d'une part, la mise en place d'un réseau sûr, rentable et bien adapté de services de transport viables et efficaces, accessibles aux personnes ayant une déficience ... est essentielle à la satisfaction des besoins des expéditeurs et des voyageurs, y compris les personnes avec une déficience.

Le reste des propositions du CCDPH à l'égard des transports n'a pas été retenu. En dépit des longues consultations qui ont eu lieu avec les personnes handicapées, les autres modifications qu'elles ont suggéré d'apporter aux lois ont été mises de côté pour être «réexaminées» par la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada et la Commission d'examen de la Loi sur les transports nationaux.

Fait révélateur, lors de l'étude du projet de loi C-78, tant le projet de loi que les propositions initiales pour un projet de loi omnibus, présentées par le CCDPH, étaient considérés par les handicapés et par le gouvernement comme le commencement d'un processus, et non pas comme la fin de celui-ci. Lorsqu'il a comparu devant le Comité au sujet du projet de loi C-78, le Secrétaire d'État nous a dit que «ces annonces importantes ainsi que les dispositions du projet de loi C-78 mettent en évidence l'engagement du gouvernement à poursuivre sa collaboration en vue de pousser plus loin la réforme législative»<sup>8</sup>. Pour sa part, le CCDPH a fait remarquer à regret que «ce projet de loi a suscité de grandes déceptions, puisque de nombreux éléments introduits dans le processus au moyen de notre proposition n'y figurent pas. Il règne donc un climat de tristesse dans notre communauté parce que certains éléments n'ont pas été intégrés au projet de loi»<sup>9</sup>. Parallèlement, le Conseil a admis que la collectivité des handicapés utiliserait le projet de loi comme un précédent en vue d'essayer d'obtenir davantage.

### III – RÉFORME LÉGISLATIVE ET RÉFORME VISANT LA RÉGLEMENTATION

Les divers ministères et organismes fédéraux qui traitent de la question du transport doivent reconnaître qu'ils ont le pouvoir d'effectuer des changements. C'est à eux et aux divers transporteurs qu'il incombe actuellement d'agir rapidement et efficacement pour garantir l'accès des personnes handicapées aux transports. Cela a déjà été dit. Ainsi que le faisait remarquer la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, les dispositions pertinentes de la *Charte canadienne des droits et des libertés* et de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* «imposent aux voyageurs ayant un handicap d'exiger l'accès, plutôt que de donner obligation aux fournisseurs de services de le garantir.» En outre, aux termes de cette législation, il ne suffit pas, pour intenter un recours, de savoir que l'accès est impossible; il faut au préalable que la personne handicapée se le soit vu refuser. Mais, distinction importante, la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* donne l'autorité d'instaurer des mesures exigeant des transporteurs l'élimination d'obstacles indus<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées (ci-après appelés *Procès-verbaux*), 3<sup>e</sup> session, 34<sup>e</sup> législature, fascicule n° 21, p. 7.

<sup>9</sup> *Ibid.*, fascicule n° 22, p. 5.

<sup>10</sup> Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, *Directions*, rapport final, octobre 1992, volume 1, p. 199.

Étant donné que l'Office national des transports n'a pas su utiliser les pouvoirs dont il était investi en vertu de sa propre loi, les normes fédérales dépendent toujours essentiellement des recours des personnes handicapées contre les systèmes de transport, en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* et de la *Charte*. Les particuliers sont par conséquent soumis à d'extrêmes pressions. Exception faite de l'affaire Clarisse Kelly présentée devant l'Office national des transports en 1980, les personnes handicapées n'ont pas été en mesure d'agir en tant que groupe pour influencer sur la question de l'accessibilité en poursuivant en justice les divers intervenants du domaine des transports. Il est déjà difficile pour les particuliers d'obtenir suffisamment de renseignements pour porter plainte; ce l'est encore davantage pour les personnes handicapées dont peu peuvent se permettre de déployer l'énergie ou de dépenser l'argent nécessaire à une poursuite en justice.

Pourtant, vu l'absence de progrès, les personnes handicapées examinent la possibilité de demander aux tribunaux de confirmer leur droit d'avoir accès aux moyens de transport. Comme le droit à l'égalité garanti par l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* vaut aussi pour le transport, elles sont prêtes à faire le long détour du recours au tribunal. Comme nous l'avons affirmé dans *S'entendre pour agir*, le Comité estime que s'il faut faire intervenir si souvent la *Charte* et les droits de la personne, c'est que le système politico-bureaucratique reste fermé aux préoccupations des personnes handicapées.

L'Office national des transports n'ayant pas exercé ses responsabilités ni promulgué de règlements en vertu de cette loi en cinq ans, les Canadiens sont en droit de demander pourquoi. Les raisons en sont obscures, parce que personne ne veut en endosser la responsabilité. Lors de leur comparution devant le Comité, les organisations représentant les personnes handicapées ont déclaré que les deux séries de règlements devant être soumises à l'opinion du public s'étaient heurtées à des obstacles bureaucratiques. Il ne s'agissait pas seulement de retards et d'inefficacité au sein de l'Office national des transports, mais aussi de retards causés par les sections s'occupant de réglementation au sein des organismes centraux (le Bureau du Conseil privé et le Conseil du Trésor). En outre, aucun de ces deux organismes n'avait consulté les organisations représentant les personnes handicapées, pas plus que les représentants des divers modes de transport. Pour ce qui est du ministère des Finances, le Comité a souligné dans son rapport intitulé *Les personnes handicapées, une réalité, le système fiscal et les personnes handicapées*, ce qui suit :

On ne fait pas de bonnes politiques dans une tour d'ivoire. Parce que le ministère occupe une place privilégiée, ses cadres supérieurs (comme ses jeunes cadres) devraient participer activement aux discussions avec la collectivité, avec les autres paliers de gouvernement et avec des particuliers.

Cette déclaration, ainsi que notre conclusion, s'appliquent dans la même mesure au Conseil du Trésor et au Bureau du Conseil privé. Il serait bon que les responsables des organismes centraux se penchent sur les vastes répercussions de l'expérience américaine, laquelle va au-delà d'un simple engagement à simplifier ou éliminer des règlements.

Lors de sa visite à Washington, le Comité a remarqué le rôle joué par les organisations représentant les personnes handicapées dans l'élaboration de l'*Americans with Disabilities Act*. Tant ces organisations que le gouvernement ont tiré profit de cet exercice. En participant au processus, elles ont dû faire face à certaines réalités et former certains partenariats. Elles ont dû également réévaluer leurs propres objectifs et priorités à la lumière des décisions qu'elles-mêmes avaient prises en matière de priorités et de mesures réalistes. Pour faire adopter l'ADA par le Congrès, les représentants de ces organisations ont négocié des modifications à leurs demandes initiales, directement avec des personnalités élues et des fonctionnaires, ainsi qu'avec le milieu des affaires. Ils ont rencontré leurs opposants et ont présenté des arguments fondés sur la recherche et sur la réalité des faits.

Le processus canadien équivalent n'a pas amené beaucoup de monde à la table des négociations. À l'heure actuelle, les ministères responsables, comme le Secrétariat d'État ou même l'Office national des transports sont, à tort ou à raison, tenus responsables, par le public, de tous ces retards. Comme il s'agit des organismes qui mènent les consultations avec la collectivité, ce sont également ceux dont les propositions, dans l'esprit du public, jettent les bases du débat. En même temps, nos audiences ont fait ressortir que ce sont les organismes centraux, comme le Conseil du Trésor ou le Bureau du Conseil privé qui, en fin de compte, prennent les décisions ou les rejettent et qui adoptent ou rejettent les recommandations des ministères chargés de la consultation publique du processus. Ce processus pseudo-consultatif camoufle la réalité des responsabilités et provoque un sentiment de frustration, lorsque les accords s'écroulent ou que les résultats législatifs et de réglementation ne répondent pas aux attentes légitimes du public.

Rendre un peu plus transparente la rédaction des règlements ne semble pas être du domaine de la mission impossible. Quand Travail Canada a entrepris de remanier les règlements sur la santé et la sécurité au travail prévus à la partie II du *Code canadien du travail*, le ministère a eu recours à une pratique déjà éprouvée. Comme il l'avait fait en des occasions semblables, le ministère a réuni des représentants des employeurs, des travailleurs (syndicats) et des personnes handicapées pour examiner, négocier et faire adopter certains changements. La révision était prête le 23 mars 1993. C'est une pratique courante dans ce ministère, mais c'était la première fois qu'elle servait pour le bénéfice des personnes handicapées. Petit inconvénient, la rapidité du processus n'a pas permis aux organismes centraux de participer aux discussions; cependant, le ministère est en mesure de présenter des changements qui ont reçu l'aval des patrons et des employés. Il sera donc difficile au Conseil du Trésor et au Conseil privé de ne pas les approuver rapidement.

Le Comité fait donc les recommandations suivantes :

#### **RECOMMANDATION 4**

**Que, puisqu'il est admis que l'accès aux moyens de transport est un droit fondamental et que le fait d'en profiter est une priorité pour les personnes handicapées, le président du Conseil du Trésor, le président du Conseil privé et le président de l'Office national des transports fassent en sorte que les fonctionnaires tiennent des consultations avec les organismes**

représentant les personnes handicapées et les transporteurs le plus tôt possible, au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre 1993. Que le président du Conseil du Trésor, le président du Conseil privé et le président de l'Office national des transports demandent à leurs représentants de s'entendre sur un calendrier de promulgation des règlements déjà publiés par l'Office national des transports et de tous les projets de règlements visant le transport des personnes handicapées. L'objectif de ces discussions sera de se mettre d'accord sur la promulgation d'un règlement pour trancher la question d'«une personne-un billet». La décision prise à propos du calendrier relatif à tous les règlements actuellement en cours devra être rendue publique au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre 1993.

#### RECOMMANDATION 5

Compte tenu de l'expérience acquise par Travail Canada pour amener les représentants du monde des affaires, des syndicats et des autres parties intéressées (les personnes handicapées, par exemple) à négocier des changements aux règlements établis aux termes du *Code canadien du travail*, que le président de l'Office national des transports du Canada, le président du Conseil du Trésor et le président du Conseil privé collaborent avec le ministre du Travail afin d'appliquer les méthodes de ce ministère au processus réglementaire concernant le transport des personnes handicapées.

#### RECOMMANDATION 6

Que le gouvernement du Canada évalue le processus par lequel l'Office national des transports établit des règlements. Cette évaluation devrait porter sur l'efficacité de l'Office national des transports en ce qui concerne la rédaction, la publication et la promulgation des règlements. Elle devrait également porter sur les possibilités d'élimination ou de rationalisation du processus d'examen des règlements de l'Office par le Bureau du Conseil privé et par le Conseil du Trésor. Les résultats de cette évaluation devraient être rendus publics au plus tard le 31 décembre 1993.

#### RECOMMANDATION 7

Que l'Office national des transports crée un comité chargé d'étudier l'accès des personnes handicapées au transport, au sein duquel siègeraient des personnes handicapées. Le mandat d'un tel comité devrait être fixé de façon officielle dans un document tel que les règles de procédure de l'Office. Le mandat du Comité devrait consister, entre autres, à conseiller la Commission à propos de mesures relevant de la compétence globale de cette dernière, mesures susceptibles de supprimer les obstacles au transport des passagers handicapés. En particulier, cette Commission devrait, à tous les 3 ans, examiner au nom de l'Office les obstacles au transport des personnes handicapées.

L'Office national des transports devrait faire en sorte que, dans le cadre de toute consultation publique ou de toute participation du public à l'examen ou à l'établissement de règlements, les organisations représentant les personnes handicapées et les personnes âgées soient financées par l'Office, afin de ne pas être désavantagées par rapport à d'autres participants au processus.

## 1 - LES ÉTUDES

Depuis l'adoption du projet de loi C-76, le gouvernement a reçu d'amples informations qui devraient lui permettre de prendre des mesures immédiates visant à améliorer l'accès des personnes handicapées au transport. Le Comité espère que son rapport fondé sur l'analyse des rapports récents de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, de la Commission d'examen de la Loi sur les transports nationaux, ainsi que de l'étude de l'Office national des transports sur le transport en autobus intraprovincial, ne sera pas mis sur les tablettes. À l'instar de la multitude d'autres études et rapports reçues au fil des ans, comme le disait M. Gratwick, commissaire à la Commission d'examen de la Loi sur les transports nationaux, « ce que nous recommandons en fait, c'est d'agir. On a fait toutes les études qui s'imposent et l'on peut maintenant passer aux actes pour réduire énormément tous ces obstacles ».

### A. LA COMMISSION ROYALE SUR LE TRANSPORT DES VOYAGEURS AU CANADA

La Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, créée sous la présidence de Louis Hye en octobre 1990, a publié son rapport final, *Directions*, en octobre 1992. La Commission, chargée de faire rapport sur une système national intégré de transport des voyageurs et de promouvoir, dans le cadre de son mandat, l'examen de l'accès des personnes handicapées au transport. Après avoir tenu des audiences publiques et pris connaissance des mémoires reçus, la Commission a livré ses conclusions et ses recommandations dans le chapitre 9 de son rapport final.

Les personnes ayant un handicap, affirme la Commission, réclament «... les mêmes facilités d'accès, le même confort et le même respect de leur dignité que les autres Canadiens considèrent comme allant de soi ». Après avoir noté qu'environ 10 p. 100 de la population adulte (soit environ 7,9 million de personnes) ont un handicap relatif au transport et que ce pourcentage est appelé à augmenter à mesure que la population vieillit, la Commission a formulé plusieurs recommandations.

Comme objectif général, la Commission a recommandé que « les pouvoirs publics se fixent pour objectif de donner à tous les voyageurs du Canada l'accès aux transports publics dans des conditions de sécurité, de confort, de respect et de dignité, quelles que



# LA MULTITUDE DES RAPPORTS

---

## I – LES ÉTUDES

Depuis l'adoption du projet de loi C-78, le gouvernement a reçu d'amples informations qui devraient lui permettre de prendre des mesures immédiates visant à améliorer l'accès des personnes handicapées au transport. Le Comité espère que son rapport fondé sur l'analyse des rapports récents de la Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, de la Commission d'examen de la Loi sur les transports nationaux, ainsi que de l'étude de l'Office national des transports sur le transport en autobus intraprovincial, ne sera pas mis sur les tablettes, à l'instar de la multitude d'autres études et rapports réalisés au fil des ans. Comme le disait M. Gratwick, commissaire à la Commission d'examen de la Loi sur les transports nationaux, «ce que nous recommandons en fait, c'est d'agir. On a fait toutes les études qui s'imposent et l'on peut maintenant passer aux actes pour réduire énormément tous ces obstacles.»

### A. LA COMMISSION ROYALE SUR LE TRANSPORT DES VOYAGEURS AU CANADA

La Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, créée sous la présidence de Louis Hyndman en octobre 1989, a publié son rapport final, *Directions*, en octobre 1992. La Commission, chargée de faire rapport sur un système national intégré de transport de voyageurs interurbain a, dans le cadre de son mandat, examiné l'accès des personnes handicapées au transport. Après avoir tenu des audiences publiques et pris connaissance des mémoires reçus, la Commission a livré ses conclusions et ses recommandations dans le chapitre 9 de son rapport final.

Les personnes ayant un handicap, signale la Commission, réclament «...les mêmes facilités d'accès, le même confort et le même respect de leur dignité que les autres Canadiens considèrent comme allant de soi»<sup>11</sup>. Après avoir noté qu'environ 10 p. 100 de la population adulte (soit environ 1,9 million de personnes) ont un handicap relié au transport et que ce pourcentage est appelé à augmenter à mesure que la population vieillit, la Commission a formulé plusieurs recommandations.

Comme objectif global, la Commission a recommandé que «les pouvoirs publics se fixent pour objectif de donner à tous les voyageurs du Canada l'accès aux transports publics dans des conditions de sécurité, de confort raisonnable et de dignité, quelles que

---

<sup>11</sup> Commission royale sur le transport des voyageurs au Canada, *Directions*, rapport final, Ottawa, octobre 1992, vol.1, p.225.

soient leurs déficiences physiques ou mentales». De plus, elle a recommandé que l'Office national des transports établisse des normes minimales, en concertation avec les organisations représentatives<sup>12</sup>.

Au sujet du matériel, la Commission a indiqué que la demande, à elle seule, ne sera jamais assez importante pour justifier l'installation des équipements coûteux nécessaires. Ce que coûterait la suppression de tous les obstacles à l'accessibilité des transports menacerait la viabilité des transporteurs.

En ce qui a trait à l'objectif à long terme d'avoir un système répondant à tous les besoins, la Commission a recommandé que les transporteurs veillent à ce que la nouvelle infrastructure et les équipements neufs «...offrent aux personnes handicapées des améliorations continues.» Elle recommande aussi, dans la mesure du possible, des programmes d'adaptation des équipements<sup>13</sup>.

En même temps, elle recommande que l'Office national des transports veille plus activement à ce que les services de transport deviennent davantage accessibles aux personnes handicapées<sup>14</sup>. Là encore, la question des coûts a été soulevée. Il a été recommandé de laisser aux transporteurs la liberté de décider de la meilleure manière de respecter les normes d'accessibilité et de fixer un délai raisonnable pour améliorer l'accessibilité<sup>15</sup>.

Au niveau individuel, il a été recommandé d'instituer un système de cartes d'identité codées afin d'indiquer le genre d'aide nécessaire ou pour déterminer la nécessité d'un accompagnateur<sup>16</sup>. La Commission a aussi recommandé que l'Office national des transports arbitre les différends concernant la nécessité d'un accompagnateur et que, le cas échéant, le passage de celui-ci soit pris en charge par le transporteur. Elle recommande de plus que les transporteurs coordonnent leurs politiques et que le personnel soit formé pour traiter les voyageurs handicapés avec tact<sup>17</sup>.

Au sujet des autocars interurbains, la Commission a recommandé que les provinces et les territoires instituent des normes d'accès plus uniformes et plus adéquates, à défaut de quoi la Commission a recommandé que le gouvernement fédéral assume à nouveau la responsabilité déléguée dans ce domaine<sup>18</sup>.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 234.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 235.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 236.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 237.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 238.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 240.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 241.

Enfin, la Commission a recommandé de mettre sur pied «des instances consultatives et des groupes de coordination pour que les nouveaux services, équipements et infrastructures répondent bien aux besoins de leurs usagers,» et pour mettre en oeuvre les recommandations<sup>19</sup>.

## B. LA COMMISSION D'EXAMEN DE LA LOI SUR LES TRANSPORTS NATIONAUX

La Commission d'examen de la Loi sur les transports nationaux a été créée pour examiner les effets de la *Loi sur les transports nationaux (LTN) de 1987* après cinq ans d'application. Ayant passé près d'une année en consultations et en délibérations sous la présidence de Gilles Rivard, elle a publié en janvier 1993 son rapport final intitulé *La concurrence dans les transports*. Dans le cadre de son enquête, la Commission a examiné la situation des personnes handicapées et a convenu «...qu'il incombe au gouvernement d'ouvrir la voie du démantèlement des barrières à la participation des Canadiens handicapés»<sup>20</sup>.

La Commission a posé aux personnes consultées la question suivante : «La communauté des personnes ayant une déficience a-t-elle bénéficié des dispositions de la *LTN de 1987*?» En bref, a-t-elle conclu, la réponse a été «oui, mais il reste encore beaucoup à faire»<sup>21</sup>. La Commission a souligné que le gouvernement a mis cinq ans à publier — mais uniquement pour sonder les opinions — des règlements sur la procédure à suivre dans les aéronefs et sur les programmes de formation du personnel de l'industrie des transports, et elle a recommandé que le cabinet fédéral poursuive activement l'adoption de règles favorisant l'amélioration de l'accessibilité pour les personnes handicapées<sup>22</sup>.

Dans ses commentaires sur les suggestions du Conseil canadien des droits des personnes handicapées (CCDPH) à l'égard du transport des personnes ayant une déficience, la Commission a convenu qu'il y aurait lieu d'atténuer les disparités dans la réglementation des services extraprovinciaux de transport par autocar. En ce qui touche les modifications à la loi, elle a jugé que «...l'exercice proactif des pouvoirs législatifs existants...» est préférable à des modifications législatives tendant à la reconnaissance de droits d'accès absolus. La Commission a souscrit au principe général des suggestions du CCDPH, parce qu'elle estimait qu'il y avait lieu d'élargir le mandat du Comité consultatif sur les transports accessibles chargé de conseiller le ministre de manière à lui permettre, de concert avec les groupes concernés, de jouer un rôle de consultation, d'interprétation et de coordination<sup>23</sup>.

Dans son rapport, la Commission insiste sur la nécessité de négocier un compromis entre les revendications des personnes ayant une déficience et les contraintes financières des pouvoirs publics et des transporteurs. L'assise législative semble être «...suffisante

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 242.

<sup>20</sup> Commission d'examen de la Loi sur les transports nationaux, *La concurrence dans les transports*, ministère des Approvisionnement et Services, Ottawa, 1993, vol. I, p. 42.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 46.

pour permettre la réalisation d'importants progrès»<sup>24</sup>. En outre, Transports Canada s'est entouré — et l'Office national des transports prétend l'avoir fait également — d'organismes consultatifs auxquels sont représentées les parties intéressées.

Dans son rapport, la Commission concluait ce qui suit : «les considérations psychologiques occupant une si grande place dans ce dossier, il faut que les solutions soient acceptables aux différentes parties concernées. Il importe, par conséquent, de procéder le plus possible par la voie de la concertation et de la négociation»<sup>25</sup>.

### C. L'OFFICE NATIONAL DES TRANSPORTS ET LES SERVICES D'AUTOCAR EXTRAPROVINCIAUX

À l'automne de 1991, l'Office national des transports (ONT) a amorcé une étude relative à l'accessibilité des services d'autocar extraprovinciaux. Cette étude portait sur l'accessibilité actuelle des autocars, les besoins des personnes handicapées sur le plan de l'accessibilité des services et les conséquences financières d'une norme nationale. Au début de 1993, après une enquête nationale comportant des consultations préalables avec des intervenants majeurs et des audiences publiques tenues dans 17 villes canadiennes, l'Office publiait un rapport intitulé *En route vers l'accessibilité : une enquête sur les services d'autocar canadiens*.

L'Office a recommandé l'établissement d'une norme nationale relative à l'accessibilité des services d'autocar, norme qui serait fondée sur les principes suivants :

- l'uniformité des services fournis aux personnes handicapées voyageant à bord d'autocars au Canada, quels que soient le moment et la destination;
- la formation du personnel adaptée aux besoins des personnes handicapées;
- la conception d'autocars dotés de dispositifs intégrés facilitant l'accessibilité, notamment des plates-formes élévatrices, des *espaces* et des *toilettes* aménagés pour fauteuils roulants, ainsi que des dispositifs à l'intention des voyageurs ayant une invalidité sensorielle ou cognitive;
- l'intégration de l'accessibilité des services d'autocar ordinaires;
- la mise en place de la norme nationale en guise de règlement fédéral;
- l'aide gouvernementale aux industries pour lesquelles l'acquisition d'équipements facilitant l'accès entraîne des coûts en capital;
- la responsabilisation des industries quant aux coûts de fonctionnement courants.

En outre, l'Office a recommandé que l'on établisse un calendrier des modifications selon lequel les exigences relatives aux services et à la formation entreraient en vigueur dans les plus brefs délais et, également, selon lequel les exigences touchant l'équipement

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, vol. II, p. 196.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 196.

s'appliqueraient au matériel neuf acheté après le 1<sup>er</sup> janvier 1995, dans un délai de trois ans après leur entrée en vigueur pour 10 p. 100 du parc des sociétés utilisant dix autocars ou plus, et dans un délai de 12 ans après leur entrée en vigueur pour tous les autocars affectés à un service régulier. On adapterait les gares routières aux passagers handicapés d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2000. À partir de 1995, les gares que l'on construira et celles que l'on rénovera de manière importante devraient comporter des installations facilitant l'accès<sup>26</sup>.

## II – LA PROCHAINE ÉTAPE

Les audiences du Comité sur la question du transport ont regroupé des représentants de l'industrie, du gouvernement et des personnes handicapées. Nous leur avons demandé de juger les récents rapports de leur point de vue, afin de nous donner l'occasion de formuler des recommandations au sujet des secteurs où des mesures immédiates s'imposent. En résumant les témoignages, David Baker du *Advocacy Research Centre for the Handicapped (ARCH)* a fait remarquer que le consensus était très important parmi les défenseurs d'intérêts disparates. En effet, les témoins se sont entendus sur plusieurs points critiques :

- l'importance du transport pour tous les Canadiens, y compris ceux qui ont des déficiences;
- l'acceptation de l'objectif de l'égalité d'accès;
- la reconnaissance du fait que les forces du marché n'ont pas fourni et ne fourniront pas cet accès;
- le fait que l'établissement graduel de l'accès minimisera les coûts et la perturbation dans l'industrie du transport des voyageurs;
- le besoin de normes et leur non-existence actuelle.

Dans la première partie du rapport, nous avons exprimé notre opinion sur l'importance du transport pour les Canadiens ayant des déficiences. Nous croyons que l'étude approfondie de la question par la Commission royale, par la Commission d'examen ainsi que par l'ONT dans l'établissement de sa revue de l'accessibilité au sein de l'industrie du transport par autocar vient étayer notre point de vue sur le sujet. L'acceptation du principe de l'égalité d'accès contribuera beaucoup à éliminer le besoin de mesures législatives et réglementaires. Dans l'intervalle, le Comité est d'avis que, comme le pense la Commission royale et comme le traduisent nos précédentes recommandations, l'Office national des transports doit faire davantage pour que les services de transport deviennent accessibles à tous.

### A. NORMES ET ÉCHÉANCIERS

En tant que législateurs, nous avons souvent constaté que la menace d'une mesure réglementaire ou législative peut être aussi efficace que l'adoption d'une loi ou d'un règlement. C'est ce qu'ont montré nos audiences lors du témoignage de David Long de

<sup>26</sup> ONT, Rapport sommaire, *En route vers l'accessibilité : une enquête sur les services d'autocar canadiens*, ministère des Approvisionnements et Services, Ottawa, 1993.

l'Association canadienne de l'autobus, qui nous a dit ce qui suit : «il y a deux ans, toute la question du transport pour handicapés se trouvait tout en bas de la liste des priorités. Ce n'est plus le cas. Nous avons suivi la vague et nous nous sommes mis à considérer la clientèle sous un autre jour, et nous avons réalisé qu'elle représentait non une menace mais un atout»<sup>27</sup>. Facteur secondaire important, c'est la menace d'une mesure législative ou réglementaire qui a fait monter, dans l'industrie de l'autobus, la cote des personnes ayant des déficiences.

Nous ne sommes toutefois pas aussi optimistes que la Commission d'examen de la Loi sur les transports nationaux selon laquelle il est efficace de retarder l'adoption de lois et de laisser à l'administration proactive des pouvoirs législatifs existants le soin d'accomplir des progrès, plutôt que d'imposer des droits d'accès absolus. Idéalement, il en serait peut-être ainsi. Toutefois, si l'on accepte cette hypothèse dans le domaine du transport, et particulièrement des services d'autocar extraprovinciaux, il faut trouver une réponse satisfaisante sur les raisons ayant entraîné un retard dans la promulgation du règlement visant à éliminer les obstacles, autorisé par la *Loi sur les transports nationaux* il y a cinq ans. Il faut également traiter de la question de l'obligation de rendre compte, étant donné que les ministres de la Couronne ainsi que les membres et les présidents de l'ONT doivent concentrer leur énergie pour traiter d'aspects très divers. Le Comité est donc d'avis qu'il est en ce moment utopique de s'en remettre à la bonne volonté pour obtenir des résultats proactifs.

Voilà pourquoi, dans le cas des services de transport par autocar, le Comité appuie les recommandations formulées par l'Office national des transports dans son rapport intitulé *En route vers l'accessibilité : une enquête sur les services d'autocar canadiens*. Nous croyons que le rapport de l'ONT représente un équilibre entre la prise en considération des besoins des gens ayant des déficiences et les impératifs de l'industrie du transport par autocar, dont le représentant a d'ailleurs affirmé qu'il était très raisonnable de dire que le service de transport interurbain devrait être un droit pour tous les Canadiens<sup>28</sup>. Jim Derksen de la Coalition des organisations provinciales ombudsman des handicapés a exprimé ses sentiments d'une autre façon lorsqu'il a déclaré au Comité :

Je veux que mes droits d'accès soient reconnus par des règlements, comme ils le sont déjà dans la *Charte* [...] Nous avons de bien belles garanties dans la *Charte* et dans la *Loi sur les droits de la personne*, mais à quoi cela sert-il si aucun règlement ne permet l'application? Et quelle intention signifie-t-on vraiment, quelle planification y a-t-il, si nous ne pouvons pas fixer des échéances<sup>29</sup>?

Nous acceptons également l'opinion de l'Office selon laquelle, s'il n'y a aucune obligation à l'égard de l'accessibilité, les progrès continueront d'être lents et il est peu probable que les personnes ayant des déficiences pourront jouir d'un niveau constant de

---

<sup>27</sup> Procès-verbaux, fascicule n° 36, p. 36.

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 51

services<sup>30</sup>. En exprimant le point de vue des personnes handicapées, Jim Derksen a précisé que celles-ci n'ont «plus aucune patience à l'endroit d'une industrie ou d'une autorité de réglementation qui n'est pas prête à joindre le geste à ses bonnes paroles en présentant un plan précis avec des dates précises». Il a appuyé le calendrier proposé par l'ONT, précisant qu'il lui paraissait «tout à fait raisonnable puisqu'il s'alignait plus ou moins sur la durée utile du matériel roulant». Il a également déclaré :

Douze ans, c'est long [pour un service totalement accessible de transport par autocar], mais c'est une lueur au bout du tunnel qui change tout. Cela nous donne le sentiment que quelqu'un a véritablement l'intention d'agir pour changer la situation. Sans calendrier, il ne peut y avoir de plan, et alors, autant continuer à parler et à échanger de grandes idées<sup>31</sup>.

Il va sans dire que le Conseil canadien des droits des personnes handicapées, l'Association canadienne des paraplégiques et *Trans-Action Coalition of Ontario* ont fait écho à ces sentiments.

Pour ce qui est de la compétence fédérale, Warren Everson, directeur administratif de la Commission d'examen de la Loi sur les transports nationaux, s'est prononcé sur la situation de l'industrie du transport par autocar. Étant donné les opinions opposées concernant la compétence de l'ONT à l'égard de l'industrie des services extraprovinciaux, M. Everson a précisé :

Selon l'avis juridique formulé ..., le gouvernement fédéral a le pouvoir d'imposer des normes dans un certain nombre de lois déléguées et de laisser le soin aux provinces de les administrer [...] Si l'on veut qu'il y ait des normes nationales, il faut qu'elles soient établies par le gouvernement national<sup>32</sup>.

Nous recommandons par conséquent :

## RECOMMANDATION 9

- a. **Comme le propose l'Office national des transports du Canada dans son rapport *En route vers l'accessibilité*, que le gouvernement du Canada, après concertation avec les provinces, les territoires et les groupes représentant les personnes handicapées et les industries, établisse une norme nationale sur l'accessibilité des autocars. Cette norme nationale devrait énoncer différents éléments : conditions de transport, formation du personnel, normes d'accessibilité visant l'équipement de transport et les gares, ainsi qu'un système pleinement intégré. La norme devrait être établie par voie législative ou par règlement du gouvernement fédéral. Au besoin, le gouvernement fédéral devrait reprendre les pouvoirs de réglementation qu'il avait délégués aux**

<sup>30</sup> *En route vers l'accessibilité*, p. 119.

<sup>31</sup> *Procès-verbaux*, fascicule n° 36, p. 52.

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 14.

provinces en vertu de la *Loi sur les transports routiers*, dans le but de rendre plus accessible le transport par autocar aux personnes ayant des déficiences.

- b. Comme le recommande aussi l'Office national des transports, qu'un échéancier soit fixé pour permettre d'implanter immédiatement certaines mesures et d'échelonner les autres. Que l'Office, après concertation avec les personnes handicapées et l'industrie, décide d'un calendrier pour la mise en application de la norme nationale. Si l'on ne réussit pas à s'entendre sur une date plus hâtive, que la norme nationale entre en vigueur à la date recommandée par l'Office (c'est-à-dire que tous les autocars neufs commandés, achetés ou loués après le 1<sup>er</sup> janvier 1995 soient munis d'une plate-forme élévatrice; que les compagnies qui exploitent dix autocars et plus aient au moins 10 p. 100 de leur flotte qui répondent aux normes d'accessibilité d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 1998, et que tous les autocars utilisés dans un service régulier soient réaménagés graduellement sur une période de 12 ans, soit d'ici 2007).
- c. De plus, que toutes les gares d'autocar conçues, construites ou substantiellement modifiées après le 1<sup>er</sup> janvier 1995 soient accessibles et que toutes les gares d'autocar répondent à certaines normes minimales d'accessibilité d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2000.
- d. Que tous les termes ambigus qui figurent dans le rapport ou les recommandations de l'Office national des transports (accessibilité, modifications substantielles, critères de performance) soient repérés, précisés et approuvés par les porte-parole de l'Office, les associations de personnes handicapées et l'industrie d'ici le 31 décembre 1993.
- e. Que l'Office national des transports surveille la mise en application de la norme nationale en présentant un rapport annuel au ministre des Transports et au ministre responsable de la Condition des personnes handicapées. Le rapport comprendra une partie du rapport annuel soumis au Parlement sur les activités gouvernementales destinées aux personnes handicapées (voir la recommandation 1) et, par conséquent, sera renvoyé au présent Comité et aux autres comités parlementaires concernés.

## B. COÛTS ET SUBVENTIONS

Un rapport comme celui-ci ne peut éviter de traiter des coûts. Combien coûtera l'accessibilité? Qui devrait payer? Ces questions — le Comité en est certain — se situent au coeur du problème de l'accessibilité des transports. Nous les soupçonnons aussi d'être la cause du retard de l'établissement des règlements dont nous avons déjà discuté. Dernièrement, les coûts ont pris une plus grande importance parce que l'industrie du transport de passagers a traversé une période difficile.

Le Comité reconnaît que la question des coûts doit être réglée d'une manière équitable pour tous; néanmoins, elle ne doit pas faire oublier le fait que les droits à l'égalité constituent un élément important de l'équation. Les ministères fédéraux, les organismes centraux, les organismes de réglementation et les transporteurs doivent prendre conscience que le fait d'invoquer les coûts pour retarder le règlement du problème de l'accessibilité poussera certains à tenter des poursuites en se fondant sur la *Charte* et les droits de la personne. Tous ces intervenants devraient aussi savoir qu'une accessibilité prescrite par les tribunaux pourrait se révéler beaucoup plus coûteuse que la mise en place de mesures réglementaires, mais raisonnables.

Avant de traiter des témoignages entendus récemment par le Comité, nous devrions signaler que les Canadiens ont déjà exprimé leur opinion à ce sujet. Lors d'une enquête menée par la firme *Environics Research* durant le mois d'octobre 1987, un échantillon représentatif composé de 2 013 Canadiens a approuvé de manière écrasante les changements proposés afin d'améliorer le sort des personnes handicapées. Soixante-dix pour cent des personnes interrogées étaient ainsi d'accord avec une augmentation d'impôt de 50 \$ si celle-ci devait permettre de rendre le transport public accessible aux personnes handicapées.

Pour ce qui est de l'industrie du transport par autocar, le coût de l'accessibilité représente une question litigieuse et troublante. Transports Canada, s'appuyant sur un projet-pilote réalisé de concert avec *Canada Coach Lines*, estime qu'il s'élèverait à 0,07 \$ par billet. L'Association canadienne de l'autobus soutient que l'estimation de Transports Canada oublie les coûts que l'industrie devrait assumer. Ces opinions contradictoires ont poussé l'Office national des transports à retenir les services de la société *Price Waterhouse* afin d'analyser les statistiques financières de ce secteur durant l'étude que l'Office a menée sur les services de transport par autocar. On a ainsi déterminé que :

... les résultats financiers de l'industrie du transport par autocar au cours des cinq dernières années ont été dans l'ensemble plutôt faibles. Il n'en demeure pas moins que certaines compagnies ont dégagé un profit. En outre, les compagnies exploitant des services réguliers ont obtenu de meilleurs résultats que leurs homologues exploitant des services nolisés<sup>33</sup>.

Le coût global des mesures nécessaires pour garantir l'accessibilité représenterait au plus une majoration d'environ 1,5 p. 100 du tarif. L'Office a recommandé d'atténuer les effets de ces mesures en ayant recours à l'échéancier approuvé par le Comité dans la recommandation 9. De plus, comme l'Office le signale :

---

<sup>33</sup> *En route vers l'accessibilité*, p. 144-145.

D'autres variables comme la production en série de plates-formes élévatrices pourraient avoir une incidence sur les coûts de l'accessibilité des autocars. Par exemple, d'ici 1996-1997, si les nouvelles normes découlant de l'*Americans with Disabilities Act, 1990* (ADA) requièrent l'achat d'autocars adaptés aux États-Unis, il se pourrait que le prix unitaire chute à mesure que les fabricants bénéficient d'économies d'échelle<sup>34</sup>.

Le Comité n'a pas l'intention de reprendre le travail des experts et ne dispose pas des ressources nécessaires pour ce faire. Nous croyons toutefois que l'Office a réalisé une évaluation équitable et raisonnable des coûts, conforme à la situation financière de l'industrie. Si ces coûts sont plus bas, comme le soutient Transports Canada, ce sera tant mieux.

Les divers paliers de gouvernement devraient-ils verser des subventions à l'industrie du transport par autocar pour l'aider à assumer les coûts liés à l'accessibilité? L'Office national des transport est de cet avis et a donc recommandé que le gouvernement fédéral aide l'industrie à assumer les dépenses en capital liées à l'acquisition de l'équipement nécessaire. Des subventions sont d'ailleurs déjà prévues. Dans le cadre de la Stratégie nationale, le ministère des Transports a affecté une somme de 3,5 millions de dollars pour financer 75 p. 100 des dépenses en capital supplémentaires liées à l'acquisition d'autocars accessibles, jusqu'à concurrence de 50 000 \$ par autocar. Évidemment, ces mesures ne rendront pas ces services accessibles à tous et pourraient, selon le Comité, créer des problèmes lorsque l'argent sera réparti entre les transporteurs.

Durant les audiences, les témoins ont exprimé des opinions très différentes à ce sujet. Le commissaire responsable de la Commission d'examen de la Loi sur les transports nationaux, M. John Gratwick, a ainsi déclaré ce qui suit :

... il serait préférable que ces subventions soient autant que possible versées aux personnes qui sont censées en être bénéficiaires, plutôt qu'au système de transport chargé de les distribuer ou de les gérer. Nombre des problèmes constatés dans d'autres secteurs du système tiennent au fait que nous recourons parfois aux organismes de transport pour assurer ce genre de soutien, ce qui ne permet pas nécessairement d'atteindre les objectifs visés.

Pour appuyer son point de vue, il a signalé que les personnes bénéficiant de la subvention sont celles qui se déplacent — en réalité un petit nombre de personnes qui se déplacent beaucoup. Ces subventions seraient donc bénéfiques pour certaines personnes et non pour d'autres. Cette question est particulièrement litigieuse dans le cas des voyages d'agrément — le gouvernement devrait-il subventionner les vacances<sup>35</sup>?

En tant que transporteur non subventionné, l'Association canadienne de l'autobus (ACA) a prétendu que pour chaque tranche de 40 \$ des tarifs de VIA Rail, les contribuables canadiens versent 134 \$ en subventions aux voyageurs. David Long, d'avis que le gouvernement doit intervenir (par des subventions) pour mettre en circulation des autobus

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 150-151.

<sup>35</sup> *Procès-verbaux*, fascicule n° 36, p. 10.

faciles d'accès, proposait à cette fin de détourner une partie des subventions accordées à VIA Rail. D'après ses données statistiques, «si toutes les sommes versées aux chemins de fer étaient affectées au transport par autocar, tous les gens qui voyagent actuellement par train ou par autocar interurbain pourraient voyager gratuitement en autocar»<sup>36</sup>.

Le milieu des handicapés a exposé encore un autre point de vue. Jim Derksen de la COPOH signalait divers cas d'interfinancement dont l'industrie du transport par autobus fait déjà les frais. Pour transporter une grosse personne, il faut plus de carburant, par exemple, que pour une petite personne, même si le tarif est le même pour les deux. D'autre part, les tarifs des itinéraires moins fréquentés sont subventionnés par les recettes des itinéraires où les autobus sont pleins. Derksen s'en est pris au rapport de l'ONT qui recommande des subventions fédérales parce que

c'est le genre de contexte charitable dans lequel les handicapés se sont souvent fait prendre au piège ... pour se retrouver avec des miettes. Il arrive souvent, lorsque les temps se font plus durs, que de tels dons se fassent plus rares.

Le précédent, faisait-il observer, pourrait laisser «les handicapés et leurs aspirations à l'égalité à la merci de l'aptitude qu'a notre société de puiser dans le trésor public pour financer ces changements». Il faisait aussi valoir, au sujet des subventions de VIA Rail, que :

si nous puisons dans le Trésor public pour financer un moyen de transport, ce devrait être dans l'intérêt du public. Si nous l'avons fait dans le cas de VIA Rail c'est que nous tenons au transport des passagers par rail et que nous croyons qu'il est dans l'intérêt du public de le financer. S'il en est de même pour le transport par autocar, appuyons-le financièrement, mais de grâce ne faisons pas entrer les handicapés dans l'équation<sup>37</sup>.

Des arguments semblables avaient été présentés au Comité bien avant nos audiences sur le transport. La directrice de l'Institut Roeher, Marcia Rioux, nous a présenté des arguments valables au moment d'amorcer notre étude sur l'intégration économique des handicapés :

Quand on regarde la question dans son ensemble, la première chose qui en ressort est que la plupart des programmes et politiques d'invalidité actuellement en place ont été greffés sur des programmes qui à l'origine avaient été conçus pour d'autres motifs<sup>38</sup>.

Il y a lieu de rappeler ici les conclusions que le Comité en avait tirées :

En traitant les personnes handicapées comme des personnes éprouvant des besoins spéciaux plutôt que comme des citoyens jouissant des mêmes droits que les autres, on a centré le débat autour de la question à savoir comment distribuer des fonds pour

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 37.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 50.

<sup>38</sup> *Procès-verbaux*, 2<sup>e</sup> session, 34<sup>e</sup> législature, fascicule n<sup>o</sup> 24, p. 22.

répondre aux besoins de ce groupe spécial. Nous relevons que l'argumentation qui classe à part les personnes handicapées est invoquée le plus souvent pour leur refuser des ressources ou leur en distribuer sans discernement<sup>39</sup>.

À notre avis, la conjugaison des subventions greffées et de la ségrégation dont les handicapés font l'objet par rapport aux autres voyageurs se traduira, dans l'avenir prévisible, par de longues querelles entre l'industrie des transports et les personnes handicapées. Dans ce contexte, le gouvernement sera tantôt l'arbitre, tantôt la bonne fée marraine, et tantôt encore l'harpagon. La perspective n'est pas agréable. Nous recommandons donc ce qui suit :

### RECOMMANDATION 10

**Étant donné qu'il coûte environ 1 à 1,5 p. 100 de la structure tarifaire actuelle pour rendre les autocars interprovinciaux accessibles aux personnes handicapées, toute norme d'accessibilité nationale appliquée aux autocars ou aux gares devrait suivre l'exemple des aéronefs et aéroports en ce sens qu'aucun lien n'est établi avec les subventions que le gouvernement fédéral peut accorder aux transporteurs. Dans l'industrie du transport aérien, le règlement de questions comme le transport d'accompagnateurs ne devrait pas donner lieu à des subventions fédérales.**

Dans le cadre de ses audiences, le Comité a pris conscience du fait que l'argent dépensé par les transporteurs canadiens de passagers devrait, dans l'ensemble, profiter aux citoyens canadiens. Dans le présent rapport, nous avons parlé favorablement de l'*Americans with Disabilities Act (ADA)* et de l'incidence positive que cette loi devrait avoir pour assurer l'accessibilité des moyens de transport aux personnes handicapées aux États-Unis. L'*ADA* a établi, à cette fin, un calendrier convenant au contexte américain. En raison de la grosse avance que se sont donnés les États-Unis dans ce domaine, le calendrier que nous avons recommandé pour le Canada accuse un sérieux retard.

Nous nous inquiétons des répercussions possibles de l'*ADA* sur les transporteurs canadiens. Quand la nouvelle réglementation américaine entrera en vigueur, l'industrie du transport de passagers remplacera ses trains et ses autobus par des modèles accessibles. Par conséquent, les transporteurs américains se retrouveront avec une grande quantité d'équipement non accessible. Nous croyons qu'il est important de ne pas retarder l'apport de changements au système canadien en augmentant le nombre de trains et d'autobus non accessibles juste avant que la réglementation canadienne n'entre en vigueur. L'Association canadienne de l'autobus a informé le Comité que les entreprises canadiennes transportant des passagers aux États-Unis seraient tenues de se conformer aux exigences de l'*ADA* en matière d'accessibilité. Cela soulève le problème éventuel voulant qu'au fur et à mesure que les transports canadiens rendent leur équipement accessible, celui-ci soit réaffecté aux trajets menant aux États-Unis et prive, de ce fait, les voyageurs canadiens de moyens de transport accessibles. Par conséquent, nous recommandons :

---

<sup>39</sup> S'entendre pour agir, p. 30.

## RECOMMANDATION 11

Que l'Office national des transports et le ministère des Transports entreprennent immédiatement un examen des répercussions de l'*Americans with Disabilities Act* sur le système de transport des passagers au Canada. Cet examen doit comprendre, sans toutefois s'y limiter, le risque de dumping au Canada d'équipement non accessible (rail, autobus et avion) au fur et à mesure que les règlements américains sont adoptés. Il faudrait aussi étudier la possibilité de réaffecter des véhicules accessibles canadiens sur les trajets soumis aux règlements d'accessibilité imposés par l'*Americans with Disabilities Act*.

### C. DÉFINITIONS

D'après l'expérience du Comité, les initiatives souhaitables touchant les personnes handicapées sont tuées dans l'oeuf par le désir de chacun de vouloir établir une définition de l'incapacité, avant même de s'attaquer au coeur du problème. Par conséquent, presque chaque loi, règlement, politique, programme et service fédéral a sa propre définition de l'incapacité. Appliquées à long terme, compte tenu de l'évolution des circonstances, ces définitions se sont trop souvent transformées en obstacles qui, en fait, vont à l'encontre de l'objectif visé qui est de favoriser l'accessibilité<sup>40</sup>.

Il existe une raison à cela. Les problèmes de définition de l'incapacité surviennent quand on met davantage l'accent sur les droits des personnes handicapées plutôt que sur l'état de santé d'une personne dans des domaines, tels que l'emploi ou les avantages sociaux — ou le transport. Compte tenu des incidences de la participation ou de la justice sociale et économique, définir la notion d'incapacité n'est pas d'abord et avant tout une question d'ordre technique ou médical, mais plutôt une question exigeant une décision politique. Même si elles n'ont pas articulé la question de cette façon, les personnes handicapées ont démontré par leur lobbying et leur préoccupation à l'égard des définitions qu'elles reconnaissent ce fait. Par ailleurs, les politiciens, les bureaucrates et les chefs d'entreprise ont utilisé les définitions à leurs propres fins politiques et ont renié, du même coup, la nature intrinsèquement politique de la question touchant la définition. Plutôt que de régler la question politique, ils se sont cachés derrière des considérations d'ordre technique ou médical.

Il survient un autre problème quand la définition d'incapacité est reliée à l'élimination d'un handicap en raison des progrès technologiques. Les règlements qui renferment des spécifications trop strictes en matière de technologie peuvent également entraîner une trop grande rigidité et, en fin de compte, créer des obstacles.

Dans le cadre de ses audiences, le Comité s'est inquiété du fait que les initiatives visant à rendre le système canadien de transport de passagers accessible aux personnes handicapées puissent s'enliser dans des questions de définition. L'Association

---

<sup>40</sup> L'Organisation mondiale de la Santé a tenté de fournir une définition plus durable et générique. Elle isole trois éléments :  
— une déficience qui englobe toute perturbation ou interférence dans la structure et le fonctionnement normal du corps.  
— une incapacité est la perte ou la réduction de la capacité et de l'activité fonctionnelles résultant d'une déficience.  
— un handicap est un désavantage social ou environnemental résultant d'une incapacité.

canadienne de l'autobus, par exemple, a parlé de la nécessité de se doter d'une définition de l'accessibilité reliée à celle de l'incapacité. Nous craignons qu'en continuant d'agir de la sorte, l'industrie mélange les pommes et les oranges. La Commission royale sur le transport de passagers a également formulé des observations qui signifiaient une définition trop étroitement reliée à des considérations d'ordre médical et technique. Nous sommes d'avis que les personnes handicapées doivent, dans la mesure du possible, se définir elles-mêmes et qu'elles doivent demeurer leurs propres interlocuteurs. Par conséquent, nous ne pouvons en toute logique appuyer la Commission royale qui recommande le port d'une carte d'identité par les personnes handicapées. Par conséquent, nous recommandons :

## **RECOMMANDATION 12**

**Que les personnes handicapées qui souhaitent utiliser un moyen de transport ne soient pas tenues de produire une pièce d'identité ou une preuve de leur handicap et qu'elles soient acceptées sur la foi de leur affirmation.**

## **RECOMMANDATION 13**

**Que les transporteurs assujettis aux règlements sur l'accessibilité des personnes handicapées promulgués par l'Office national des transports obéissent à des critères de performance qui ne s'appuient pas nécessairement sur des considérations technologiques ou lexicales.**

# LISTE DES RECOMMANDATIONS

---

## RECOMMANDATION 1

Que le président du Conseil du Trésor, le président du Conseil privé, le ministre des Transports et le président de l'Office national des transports coopèrent avec le ministre responsable de la condition des personnes handicapées, afin de voir à ce que des mesures soient prises immédiatement en vue d'assurer la coordination des activités et des programmes fédéraux ayant une incidence sur le transport des personnes ayant une déficience. Le ministre responsable de la condition des personnes handicapées devrait rendre public un plan d'action précis visant à assurer la coordination des activités fédérales dans le domaine du transport des personnes ayant une déficience, avant le 31 décembre 1993.

(Page 6)

## RECOMMANDATION 2

Que, au nom du gouvernement du Canada, le ministre responsable de la condition des personnes handicapées dépose au Parlement un rapport annuel sur la Stratégie nationale pour l'intégration des personnes handicapées et sur d'autres activités gouvernementales touchant les personnes handicapées. Ce rapport annuel devrait contenir des précisions sur les subventions et contributions, de même que sur les programmes et initiatives de politique touchant les personnes handicapées. Le rapport annuel déposé au Parlement devrait être renvoyé au présent Comité permanent et à ses successeurs, de même qu'à tous les autres comités parlementaires intéressés. (Page 7)

## RECOMMANDATION 3

Que le greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet, le secrétaire du Conseil du Trésor et le secrétaire du Cabinet pour les relations fédérales-provinciales nomment chacun un haut fonctionnaire chargé uniquement et précisément de la question des personnes handicapées. Dans le cas du Conseil du Trésor, ce fonctionnaire devrait relever de la Direction des programmes. (Page 7)

## RECOMMANDATION 4

Que, puisqu'il est admis que l'accès aux moyens de transport est un droit fondamental et que le fait d'en profiter est une priorité pour les personnes handicapées, le président du Conseil du Trésor, le président du Conseil

privé et le président de l'Office national des transports fassent en sorte que les fonctionnaires tiennent des consultations avec les organismes représentant les personnes handicapées et les transporteurs le plus tôt possible, au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre 1993. Que le président du Conseil du Trésor, le président du Conseil privé et le président de l'Office national des transports demandent à leurs représentants de s'entendre sur un calendrier de promulgation des règlements déjà publiés par l'Office national des transports et de tous les projets de règlements visant le transport des personnes handicapées. L'objectif de ces discussions sera de se mettre d'accord sur la promulgation d'un règlement pour trancher la question d'«une personne-un billet». La décision prise à propos du calendrier relatif à tous les règlements actuellement en cours devra être rendue publique au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre 1993. (Pages 11-12)

#### RECOMMANDATION 5

Compte tenu de l'expérience acquise par Travail Canada pour amener les représentants du monde des affaires, des syndicats et des autres parties intéressées (les personnes handicapées, par exemple) à négocier des changements aux règlements établis aux termes du *Code canadien du travail*, que le président de l'Office national des transports du Canada, le président du Conseil du Trésor et le président du Conseil privé collaborent avec le ministre du Travail afin d'appliquer les méthodes de ce ministère au processus réglementaire concernant le transport des personnes handicapées. (Page 12)

#### RECOMMANDATION 6

Que le gouvernement du Canada évalue le processus par lequel l'Office national des transports établit des règlements. Cette évaluation devrait porter sur l'efficacité de l'Office national des transports en ce qui concerne la rédaction, la publication et la promulgation des règlements. Elle devrait également porter sur les possibilités d'élimination ou de rationalisation du processus d'examen des règlements de l'Office par le Bureau du Conseil privé et par le Conseil du Trésor. Les résultats de cette évaluation devraient être rendus publics au plus tard le 31 décembre 1993. (Page 12)

#### RECOMMANDATION 7

Que l'Office national des transports crée un comité chargé d'étudier l'accès des personnes handicapées au transport, au sein duquel siègeraient des personnes handicapées. Le mandat d'un tel comité devrait être fixé de façon officielle dans un document tel que les règles de procédure de l'Office. Le mandat du Comité devrait consister, entre autres, à conseiller la Commission à propos de mesures relevant de la compétence globale de cette dernière, mesures susceptibles de supprimer les obstacles au

transport des passagers handicapés. En particulier, cette Commission devrait, à tous les 3 ans, examiner au nom de l'Office les obstacles au transport des personnes handicapées. (Page 12)

#### RECOMMANDATION 8

L'Office national des transports devrait faire en sorte que, dans le cadre de toute consultation publique ou de toute participation du public à l'examen ou à l'établissement de règlements, les organisations représentant les personnes handicapées et les personnes âgées soient financées par l'Office, afin de ne pas être désavantagées par rapport à d'autres participants au processus. (Page 13)

#### RECOMMANDATION 9

- a. Comme le propose l'Office national des transports du Canada dans son rapport *En route vers l'accessibilité*, que le gouvernement du Canada, après concertation avec les provinces, les territoires et les groupes représentant les personnes handicapées et les industries, établisse une norme nationale sur l'accessibilité des autocars. Cette norme nationale devrait énoncer différents éléments : conditions de transport, formation du personnel, normes d'accessibilité visant l'équipement de transport et les gares, ainsi qu'un système pleinement intégré. La norme devrait être établie par voie législative ou par règlement du gouvernement fédéral. Au besoin, le gouvernement fédéral devrait reprendre les pouvoirs de réglementation qu'il avait délégués aux provinces en vertu de la *Loi sur les transports routiers*, dans le but de rendre plus accessible le transport par autocar aux personnes ayant des déficiences.
- b. Comme le recommande aussi l'Office national des transports, qu'un échéancier soit fixé pour permettre d'implanter immédiatement certaines mesures et d'échelonner les autres. Que l'Office, après concertation avec les personnes handicapées et l'industrie, décide d'un calendrier pour la mise en application de la norme nationale. Si l'on ne réussit pas à s'entendre sur une date plus hâtive, que la norme nationale entre en vigueur à la date recommandée par l'Office (c'est-à-dire que tous les autocars neufs commandés, achetés ou loués après le 1<sup>er</sup> janvier 1995 soient munis d'une plate-forme élévatrice; que les compagnies qui exploitent dix autocars et plus aient au moins 10 p. 100 de leur flotte qui répondent aux normes d'accessibilité d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 1998, et que tous les autocars utilisés dans un service régulier soient réaménagés graduellement sur une période de 12 ans, soit d'ici 2007).
- c. De plus, que toutes les gares d'autocar conçues, construites ou substantiellement modifiées après le 1<sup>er</sup> janvier 1995 soient accessibles et que toutes les gares d'autocar répondent à certaines normes minimales d'accessibilité d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2000.

- d. Que tous les termes ambigus qui figurent dans le rapport ou les recommandations de l'Office national des transports (accessibilité, modifications substantielles, critères de performance) soient repérés, précisés et approuvés par les porte-parole de l'Office, les associations de personnes handicapées et l'industrie d'ici le 31 décembre 1993.
- e. Que l'Office national des transports surveille la mise en application de la norme nationale en présentant un rapport annuel au ministre des Transports et au ministre responsable de la Condition des personnes handicapées. Le rapport comprendra une partie du rapport annuel soumis au Parlement sur les activités gouvernementales destinées aux personnes handicapées (voir la recommandation 1) et, par conséquent, sera renvoyé au présent Comité et aux autres comités parlementaires concernés. (Pages 21-22)

#### RECOMMANDATION 10

Étant donné qu'il coûte environ 1 à 1,5 p. 100 de la structure tarifaire actuelle pour rendre les autocars interprovinciaux accessibles aux personnes handicapées, toute norme d'accessibilité nationale appliquée aux autocars ou aux gares devrait suivre l'exemple des aéronefs et aéroports en ce sens qu'aucun lien n'est établi avec les subventions que le gouvernement fédéral peut accorder aux transporteurs. Dans l'industrie du transport aérien, le règlement de questions comme le transport d'accompagnateurs ne devrait pas donner lieu à des subventions fédérales. (Page 26)

#### RECOMMANDATION 11

Que l'Office national des transports et le ministère des Transports entreprennent immédiatement un examen des répercussions de l'*Americans with Disabilities Act* sur le système de transport des passagers au Canada. Cet examen doit comprendre, sans toutefois s'y limiter, le risque de dumping au Canada d'équipement non accessible (rail, autobus et avion) au fur et à mesure que les règlements américains sont adoptés. Il faudrait aussi étudier la possibilité de réaffecter des véhicules accessibles canadiens sur les trajets soumis aux règlements d'accessibilité imposés par l'*Americans with Disabilities Act*. (Page 27)

#### RECOMMANDATION 12

Que les personnes handicapées qui souhaitent utiliser un moyen de transport ne soient pas tenues de produire une pièce d'identité ou une preuve de leur handicap et qu'elles soient acceptées sur la foi de leur affirmation. (Page 28)

## RECOMMANDATION 13

## Liste des témoins

Que les transporteurs assujettis aux règlements sur l'accessibilité des personnes handicapées promulgués par l'Office national des transports obéissent à des critères de performance qui ne s'appuient pas nécessairement sur des considérations technologiques ou lexicales.

(Page 28)

Association canadienne des personnes handicapées

26

le jeudi 27 mai 1993

David Baker

Association canadienne de l'autobus

David Long, directeur administratif

Association canadienne des paraplégiques

Greg Pyc, coordonnateur des affaires publiques

Coalition des organisations provinciales

ombudsmen des handicapés

Jim Derksen, ex-président

Commission d'examen de la loi sur les transports nationaux

Warren E. Everson, directeur exécutif et

John Graywick, commissaire

Conseil canadien des droits des personnes handicapées

Monique Beaudoin, membre du conseil

d'administration et

Rossini Guimé, conseiller juridique

Ministère des Transports

E.H. Charrette, directeur général, Groupe des

politiques et coordination

Office national des transports du Canada

Nicole Forget, C.R. membre du Bureau régional de Québec

Gavin Currie, directeur général, Directeur adjoint du transport aérien

Trans-Action Coalition of Ontario

John Feld, directeur

Via Rail Canada

Robert Guiney, vice-président et chef de transport et

Jean Pétrowski, avocat général



## Liste des témoins

Organisations	Fascicule	Date
<b>Advocacy Research Centre for the Handicapped</b> David Baker.	26	le jeudi 27 mai 1993
<b>Association canadienne de l'autobus</b> David Long, directeur administratif.		
<b>Association canadienne des paraplégiques</b> Greg Pyc, coordonateur des affaires publiques.		
<b>Coalition des organisations provinciales, ombudsman des handicapés</b> Jim Derksen, ex-président.		
<b>Commission d'examen de la loi sur les transports nationaux</b> Warren E. Everson, directeur exécutif; et John Gratwick, commissaire.		
<b>Conseil canadien des droits des personnes handicapées</b> Monique Beaudoin, membre du conseil d'administration; et Rosalind Currie, conseiller juridique.		
<b>Ministère des Transports</b> E.R. Cherrett, directeur général, Groupe des politiques et coordination.		
<b>Office national des transports du Canada</b> Nicolle Forget, c.r. membre du Bureau régional du Québec; Gavin Currie, directeur général, Direction générale du transport aérien.		
<b>Trans-Action Coalition of Ontario</b> John Feld, directeur.		
<b>Via Rail Canada</b> Robert Guiney, vice-président et chef de Transport; et Jean Patenaude, avocat général.		



## Demande de réponse du gouvernement

LE MARDI 8 JUIN 1993

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale au présent rapport dans les 150 jours suivant son dépôt.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages pertinents (*fascicules nos 36 et 38*) est déposé.

Membres du Comité présents: Louise Gauthier, Bruce Halliday, Jean-Luc Jorcas, Allan Koury et Nell Young  
Respectueusement soumis,  
Le président,

Membre suppléant présent: Jim Jordan remplace Ben Priney.

Aussi présent: Dr, Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: William Young, attaché de recherche.

BRUCE HALLIDAY, député

Témoins: De la Coalition des organisations provinciales ombudsman des handicapés (COPHO): Francine Arsenault, présidente; Laurie Beachell, coordonnateur national. De l'Association nationale des étudiants handicapés au niveau postsecondaire: Frank Smith, coordonnateur. Du Conseil canadien des aveugles: Geraldine Brack, présidente. De l'Association canadienne des centres de vie autonome: Tracy Waiters, directrice administrative. De l'Association canadienne d'intégration communautaire: Mark Collier et Perry Quenneville, membres du Conseil d'administration. De l'Association des jeunes de Canada: Fern Elger.

Conformément au mandat que le comité l'article 106(3)(b) du Règlement, le Comité poursuit l'étude de l'intégration postsecondaire des handicapés. (Voir les Procès-verbaux et témoignages du présent rapport, fascicules nos 21)

Francine Arsenault, Laurie Beachell, Frank Smith, Mark Collier, Tracy Waiters, Geraldine Brack, Fern Elger et Perry Quenneville ont fait une déclaration et répondu aux questions.

Sur motion de Nell Young, appuyé par Allan Koury, il est convenu — Que le mémoire présenté au Comité intitulé «A Community Perspective» figure dans le rapport de rapport du Comité, que le projet de rapport tel qu'il a été modifié (Cinquième rapport du Comité), soit adopté et que le président le présente à la Chambre.

Sur motion de Jim Jordan, appuyé par Louise Feltham, il est convenu — Que le président soit autorisé à apporter au rapport les changements jugés nécessaires quant à la rédaction et à la forme, sans en altérer le fond.

À 18 h 53, la séance est suspendue.

À 16 h 55, la séance reprend à huit heures.



## Procès-verbaux

LE MARDI 8 JUIN 1993

(65)

[Traduction]

Le Comité permanent des droits de la personne et de la condition des personnes handicapées se réunit aujourd'hui à 15 h 43, dans la pièce 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de Bruce Halliday (*président*).

*Membres du Comité présents:* Louise Feltham, Bruce Halliday, Jean-Luc Joncas, Allan Koury et Neil Young.

*Membre suppléant présent:* Jim Jordan remplace Beth Phinney.

*Aussi présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* William Young, attaché de recherche.

*Témoins: De la Coalition des organisations provinciales ombudsman des handicapés (COPOH):* Francine Arsenault, présidente; Laurie Beachell, coordonnateur national. *De l'Association nationale des étudiants handicapés au niveau postsecondaire:* Frank Smith, coordonnateur. *Du Conseil canadien des aveugles:* Geraldine Braak, présidente. *De l'Association canadienne des centres de vie autonome:* Tracy Walters, directeur administratif. *De l'Association canadienne l'intégration communautaire:* Norma Collier et Pierre Quenneville, membres du Conseil d'administration. *De l'Association des sourds du Canada:* Fern Elgar.

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(3)b) du Règlement, le Comité poursuit l'étude de l'intégration économique des handicapés. (*Voir les Procès-verbaux et témoignages du jeudi 13 juin 1992, fascicule n° 2*)

Francine Arsenault, Laurie Beachell, Pierre Quenneville, Norma Collier, Tracy Walters, Geraldine Braak, Frank Smith et Fern Elgar font une déclaration et répondent aux questions.

Sur motion de Neil Young, appuyé par Allan Koury, il est convenu,—Que le mémoire présenté au Comité intitulé «A Community Perspective» figure dans le projet de rapport du Comité, que le projet de rapport, tel qu'il a été modifié (Cinquième rapport du Comité), soit adopté et que le président le présente à la Chambre.

Sur motion de Jim Jordan, appuyé par Louise Feltham, il est convenu,—Que le président soit autorisé à apporter au rapport les changements jugés nécessaires quant à la rédaction et à la forme, sans en altérer le fond.

À 16 h 53, la séance est suspendue.

À 16 h 55, la séance reprend à huis clos.

Le Comité commence à examiner son projet de rapport sur le transport des personnes handicapées, incluant certaines parties du rapport de la Commission d'examen de la Loi sur les transports nationaux, La concurrence dans les transports - Regard sur la politique et la législation, ainsi que d'autres aspects du transport des personnes handicapées.

Sur motion de Allan Koury, appuyé par Neil Young, il est convenu, — Que le projet de rapport, tel qu'il a été modifié (Sixième rapport du Comité), soit adopté et que le président le présente à la Chambre.

Sur motion de Neil Young, appuyé par Allan Koury, il est convenu, — Que le président soit autorisé à apporter au rapport les changements jugés nécessaires à la rédaction et à la forme, sans en altérer le fond.

Sur motion de Neil Young, appuyé par Allan Koury, il est convenu, — Qu'en application de l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer, dans les 150 jours, une réponse globale à son rapport.

Sur motion de Neil Young, appuyé par Allan Koury, il est convenu, — Que, outre les 850 copies imprimées par la Chambre, le Comité fasse imprimer 2 150 copies de son rapport.

Le Comité reprend l'examen de ses travaux futurs.

À 17 heures, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*La greffière du Comité*

Lise Laramée





