



# Participation significative des personnes handicapées à l'élaboration de la réglementation

## Rapport final

**31 mars 2021**

**ARCH remercie le Programme de partenariats pour le développement social du gouvernement du Canada - Volet personnes handicapées pour le financement de ce projet.**

ARCH est seul responsable du contenu de ce rapport.

**55, avenue University, 15e étage, Toronto, ON, M5J 2H7**

Téléphone: 416-482-8255 ou 1-866-482-2724

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

[www.archdisabilitylaw.ca](http://www.archdisabilitylaw.ca)

 @ARCHDisabilityLawCentre

 @ARCHDisability

## Table des matières

<b>La Loi canadienne sur l'accessibilité: une occasion de créer des processus plus significatifs et inclusifs pour que les personnes handicapées participent à l'élaboration des règlements</b>	<b>4</b>
<b>Partie I: Objectifs du projet</b>	<b>5</b>
<b>Justification et objectifs du projet</b>	<b>5</b>
<b>Partenariat avec les communautés de personnes handicapées</b>	<b>7</b>
<b>Partie II: Méthodes</b>	<b>7</b>
<b>Recherche juridique</b>	<b>8</b>
<b>Étude qualitative en partenariat avec l'Université McGill</b>	<b>9</b>
<b>Travailler avec les partenaires des communautés de personnes handicapées</b>	<b>10</b>
<b>Partie III: Une approche substantielle de l'égalité fondée sur la Convention relative aux droits des personnes handicapées</b>	<b>12</b>
<b>Une approche de l'élaboration de la réglementation fondée sur les droits</b>	<b>12</b>
<b>Les principes de la LCA, l'égalité réelle et la CDPH</b>	<b>17</b>
<b>Partie IV: Obstacles et solutions dans les processus d'élaboration de la réglementation identifiés dans la recherche</b>	<b>18</b>
<b>Conceptualiser l'élaboration de la réglementation du point de vue des personnes handicapées</b>	<b>19</b>
<b>Paragraphe 6 (f): Participation des personnes handicapées à l'élaboration et à la conception des lois</b>	<b>21</b>
Un processus continu	22
Un processus transparent	23
Implication précoce et potentiel d'impact réel	25
Discussion animée avec dialogue significatif	26
Ressources et soutiens pertinents pour le règlement proposé	28
Informations générales accessibles pour les consultations réglementaires	29
Formation professionnelle et ressources générales pour soutenir le renforcement des capacités	31
<b>Paragraphe 6 (a): Dignité dans les processus d'élaboration de la réglementation</b>	<b>33</b>
Conception universelle et adaptations individuelles dans l'élaboration de la réglementation	33
Reconnaissance et respect de l'expertise	37

Reconnaître les liens entre l'expérience de vie et les règlements d'accessibilité	41
Rémunération de l'expertise	42
<b>Paragraphe 6 (e): Participation diversifiée et reconnaissance des expériences intersectionnelle</b>	<b>45</b>
Recrutement de participants aux perspectives diverses	45
Recrutement proactif, transparent et accessible	48
<b>Paragraphe 6 (g): Atteindre le plus haut niveau d'accessibilité</b>	<b>51</b>
Processus de suivi efficaces après l'engagement	51
<b>Partie V: Relier ce projet à d'autres travaux visant à rendre les règlements d'accessibilité réels pour les personnes handicapées</b>	<b>55</b>
<b>Partie VI: Recommandations aux autorités réglementaires</b>	<b>57</b>
<b>Recommandations qui pourraient être mises en œuvre dans le cadre des processus d'élaboration de la réglementation existante</b>	<b>58</b>
<b>1. Avant de mener des consultations réglementaires et des séances d'engagement</b>	<b>58</b>
(i) Un site Web accessible commun	58
(ii) Liste de diffusion pour fournir des informations sur l'élaboration de la réglementation	60
(iii) Coordination entre les autorités réglementaires en ce qui concerne le calendrier des consultations	61
(iv) Information sur la façon de demander des lois et des règlements dans d'autres formats	62
(v) Recrutement proactif de personnes handicapées et sous-représentées	62
(vi) Conception et mesures d'adaptation universelles	63
(vii) Consultations réglementaires en plusieurs modes	65
(viii) Informations générales accessibles fournies bien à l'avance	66
(ix) Personnes handicapées embauchées comme courtiers du savoir rémunérés	67
<b>2. Pendant les consultations réglementaires et les séances de mobilisation</b>	<b>69</b>
(i) Animation efficace qui garantit l'accessibilité et l'inclusion	69
(ii) Le personnel de haut niveau doté d'un pouvoir décisionnel devrait assister aux réunions et téléconférences en personne	70
(iii) Collecte de données démographiques désagrégées et anonymes	70
<b>3. Après les consultations réglementaires et les séances d'engagement</b>	<b>71</b>
(i) Transparence et responsabilité une fois les consultations terminées	71

<b>Recommandations pour de nouveaux processus qui pourraient se produire parallèlement aux processus de développement réglementaire existants:</b>	<b>72</b>
<b>Rassemblements avec des groupes sous-représentés d'une manière accessible et culturellement appropriée</b>	<b>72</b>
<b>Financement et développement de ressources pour soutenir la participation à l'élaboration de la réglementation</b>	<b>75</b>
<b>Recommandations pour modifier les processus d'élaboration de la réglementation existants</b>	<b>76</b>
<b>Co-création et collaboration</b>	<b>76</b>
<b>Examens législatifs de la LCA et des règlements sur l'accessibilité par ou en collaboration avec des personnes handicapées</b>	<b>76</b>
<b>Partie VII: Possibilités de recherche future</b>	<b>77</b>
<b>Partie VIII: Conclusion</b>	<b>78</b>

\*Certains commentaires cités sont disponibles en anglais seulement, et ont été traduits en français pour la compréhension.

## La *Loi canadienne sur l'accessibilité*: une occasion de créer des processus plus significatifs et inclusifs pour que les personnes handicapées participent à l'élaboration des règlements

Le 11 juillet 2019, la *Loi canadienne sur l'accessibilité (LCA)*<sup>1</sup>, la première loi fédérale sur l'accessibilité au Canada, a été proclamée en vigueur. Le but de la *LCA* est de parvenir à un Canada sans obstacle d'ici 2040. Pour atteindre cet objectif, la *LCA* crée un cadre pour l'élimination et la prévention des obstacles à l'accessibilité dans des domaines spécifiques de compétence fédérale, notamment: l'emploi; l'environnement bâti; technologies de l'information et de la communication; la communication; l'achat de biens, de services et d'installations; et la conception et la prestation de programmes et de services.<sup>2</sup> Des zones supplémentaires peuvent être désignées par règlements.<sup>3</sup>

La *LCA* accorde au gouvernement du Canada, à l'Office des transports du Canada et au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes le pouvoir d'adopter de nouveaux règlements. Ces règlements imposeront aux entités réglementées désignées par la *LCA* des exigences en matière de planification et rapport d'accessibilité, ainsi que des exigences substantielles en matière d'accessibilité. De nouveaux règlements pour faire appliquer ces exigences d'accessibilité seront également adoptés, telles que des sanctions administratives pécuniaires pour les entités réglementées qui ne se conforment pas.

La création de ces nouveaux règlements sur l'accessibilité présente une occasion rare d'examiner les processus fédéraux existants par lesquels les personnes handicapées participent à l'élaboration des règlements qui les concernent et de chercher à créer des processus plus significatifs et inclusifs. L'inclusion des personnes handicapées dans le processus d'élaboration de règlements sur l'accessibilité est essentielle pour s'assurer que ces règlements s'attaquent aux obstacles auxquels elles sont confrontées et atteignent l'objectif visé par la *LCA*. Pour vraiment rendre le Canada plus accessible, des règlements sur l'accessibilité doivent être élaborés avec un engagement et une participation significative des personnes handicapées.

Ce rapport final est structuré en huit parties. Premièrement, nous discutons des objectifs du projet Participation significative des personnes handicapées à l'élaboration de la réglementation, y compris comment ce projet a été conçu et pourquoi ses objectifs sont importants. Deuxièmement, nous décrivons l'approche fondée sur l'égalité réelle et les droits adoptée tout au long de ce projet. Troisièmement, nous décrivons les

---

<sup>1</sup> *Loi canadienne sur l'accessibilité*, LC 2019, c 10 [LCA]

<sup>2</sup> *Ibid*, article 5

<sup>3</sup> *Ibid*, alinéa 117 (1) b)

méthodes utilisées dans la recherche juridique, la recherche empirique et le travail avec nos cinq partenaires de projet communautaire des personnes handicapées qui ont servi de base à nos résultats et recommandations. Quatrièmement, nous présentons les résultats de la recherche, en nous concentrant sur les obstacles dans les processus de réglementation et les solutions potentielles. Cinquièmement, nous décrivons comment notre projet est lié à d'autres projets sur la réglementation accessible, y compris le travail effectué par le laboratoire d'innovation d'EDSC concernant les documents d'orientation. Sixièmement, nous décrivons nos recommandations et les relient à nos résultats de recherche. Septièmement, nous discutons des pistes pour de nouvelles recherches qui pourraient étendre les résultats de notre projet. Enfin, nous fournissons une conclusion qui résume les thèmes et les recommandations avancés dans ce rapport final.

## Partie I: Objectifs du projet

### Justification et objectifs du projet

Ce projet a été conçu au tout début de l'élaboration de la réglementation sur l'accessibilité dans le cadre de la *LCA*. Le gouvernement canadien voulait promouvoir une participation significative des personnes handicapées à l'élaboration de ces règlements sur l'accessibilité. Le gouvernement voulait que les personnes handicapées comprennent et s'intéressent à l'élaboration de la réglementation afin de pouvoir recevoir des commentaires reflétant le point de vue des communautés de personnes handicapées. Compte tenu des possibilités offertes par la promulgation de la *LCA* et ses règlements, la justification de ce projet était de permettre et de faciliter une participation plus significative des personnes handicapées à l'élaboration de nouveaux règlements sur la *LCA*.

Pour atteindre cette logique, nous avons identifié les objectifs de projet suivants :

- identifier les obstacles dans les processus d'élaboration de la réglementation fédérale existants qui ont une incidence sur les personnes handicapées;
- élaborer des recommandations à l'intention des organismes de réglementation, visant à éliminer ces obstacles et à créer des processus d'élaboration de la réglementation plus accessibles;

- renforcer la capacité des communautés de personnes handicapées à participer aux processus d'élaboration de la réglementation fédérale existants.

Les objectifs de ce projet sont importants pour réaliser les aspirations de la *LCA*. Le gouvernement du Canada avait l'intention de la *LCA* de promouvoir autant que possible l'inclusion des personnes handicapées. Carla Qualtrough, alors ministre des Services publics, de l'Approvisionnement et de l'Accessibilité, a expliqué que le but de ce projet de loi est de « bâtir un Canada exempt d'obstacles, où les personnes ayant un handicap participent à part entière et égale à la société ».<sup>4</sup> Les objectifs du projet sont également importants pour répondre aux exigences législatives de la *LCA*. L'article 6(f) de la *LCA* stipule que « les personnes handicapées doivent être associées à l'élaboration et à la conception des lois, politiques, programmes, services et structures ».<sup>5</sup> D'autres principes de la *LCA* fournissent des conseils sur ce que peut signifier « implication », soulignant l'importance de la diversité des communautés de personnes handicapées, la promotion de leur dignité et l'atteinte du « plus haut niveau d'accessibilité »<sup>6</sup>, comme nous le décrivons dans plus de détails plus tard.

Ce projet vise également à favoriser la participation pleine et effective des personnes handicapées à la société, comme indiqué dans la *Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH)*.<sup>7</sup> Une participation significative permet aux personnes handicapées de formuler des questions de politique, de contester les hypothèses discriminatoires et inexactes et de développer une relation habilitante avec la loi.<sup>8</sup> Il facilite également le renforcement des capacités pour soutenir le plaidoyer et l'expression des expériences de vie.<sup>9</sup>

En revanche, lorsque le développement de la réglementation n'a pas de sens, les personnes handicapées n'ont d'autre choix que de contester les règlements qui en

<sup>4</sup> Projet de loi C-81, «Loi visant à assurer un Canada sans obstacles», 3e lecture, Débats de la Chambre des communes, 42-1, no 355 (21 novembre 2018) à 15 h 30 (L'hon Carla Qualtrough).

<sup>5</sup> *LCA*, ci-dessus, par. 6 (f)

<sup>6</sup> *Ibid*, par. 6 (g)

<sup>7</sup> *Convention relative aux droits des personnes handicapées*, 13 décembre 2006, 2515 UNTS 3 (entrée en vigueur le 3 mai 2008, Convention ratifiée par le Canada le 11 mars 2010, Protocole facultatif ratifié par le Canada le 3 décembre 2018) art 3 [CDPH]

<sup>8</sup> Laufey Löve *et al*, "The Inclusion of the Lived Experience of Disability in Policymaking" (2017) 33:6 *Laws* 1 at 3; Laufey Löve, Rannveig Traustadóttir & James Gordon Rice, "Achieving Disability Equality: Empowering Disabled People to Take the Lead" (2017), 6:1 *Social Inclusion* 1 at 6 (disponible en anglais seulement)

<sup>9</sup> Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies, « Observation générale no 7 (2018) sur la participation des personnes handicapées, y compris des enfants handicapés, par l'intermédiaire des organisations qui les représentent, à la mise en œuvre de la Convention et au suivi de son application », 9 novembre 2018, CRPD / C / GC / 7 au para 19, disponible en ligne: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/7&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/7&Lang=en)

résultent par l'entremise de plaidoyers politiques, par les médias et par des contestations judiciaires.<sup>10</sup> Même si des changements positifs sont finalement gagnés ou négociés, les ressources nécessaires et les retards encourus peuvent avoir des conséquences importantes pour les personnes handicapées, les autres parties prenantes et les organismes de réglementation. De plus, cette approche contradictoire mine les efforts visant à établir des pratiques positives de partage mutuel d'information afin d'assurer de meilleurs règlements dès le départ.

Bien que l'élaboration des règlements de la *LCA* devrait inclure des processus accessibles pour la participation des personnes handicapées, il est important de noter que tous les processus législatifs et réglementaires doivent être accessibles. La législation dans une myriade de domaines peut impliquer les intérêts des personnes handicapées de manières diverses et inattendues. Bien que nos recommandations se concentrent sur les processus d'élaboration de règlements liés à la *LCA*, les meilleures pratiques identifiées dans ce projet sont importantes pour l'élaboration de toutes les lois et règlements.

## Partenariat avec les communautés de personnes handicapées

À chaque étape, ce projet a été éclairé et soutenu par les contributions et les expériences de vie des personnes handicapées. ARCH a entrepris ce travail en collaboration avec cinq partenaires des communautés de personnes handicapées- l'Association des sourds du Canada, le Conseil des Canadiens avec déficiences, Communication Disabilities Access Canada, la National Coalition of People who Use Guide and Service Dogs in Canada, et Personnes d'abord du Canada. Nos partenaires de projet ont fourni des commentaires, des recommandations et un soutien qui ont éclairé tous les aspects de nos recherches, analyses et recommandations finales. ARCH remercie nos partenaires de projet pour leurs importantes contributions à ce projet.<sup>11</sup> ARCH reconnaît que les organisations partenaires du projet ne sont pas représentatives de toutes les diverses perspectives au sein des communautés de personnes handicapées.

## Partie II: Méthodes

Nous avons utilisé plusieurs méthodes pour atteindre les objectifs du projet consistant à identifier les obstacles dans les processus de développement de la réglementation

---

<sup>10</sup> Löve, Traustadóttir & Rice, ci-dessus à 5-6; David Lepofsky & Randal Graham, "Universal Design in Legislation: Eliminating Barriers for People with Disabilities" (2009), 30:2 Statute Law Review 129 at 157 (disponible en anglais seulement)

<sup>11</sup> La faculté de droit Osgoode Hall de l'Université York a également été partenaire du projet Participation significative des personnes handicapées à la réglementation.

fédérale existants qui ont une incidence sur les personnes handicapées; élaborer des recommandations destinées aux régulateurs, visant à éliminer ces obstacles; créer des soutiens qui favorisent la participation; et la création de processus d'élaboration de la réglementation plus accessibles. ARCH a effectué des recherches juridiques approfondies, notamment l'identification et l'analyse des bourses d'études, de la jurisprudence, des sources de droit international et des examens indépendants des processus d'élaboration de normes menés au niveau provincial.

ARCH a mené une étude empirique en partenariat avec des chercheurs de l'Université McGill pour recueillir des données au moyen d'entrevues avec des personnes handicapées. De plus, tout au long du projet, nous avons travaillé avec nos partenaires du projet communautaire des personnes handicapées pour comprendre leurs expériences avec les processus d'élaboration de la réglementation.

## Recherche juridique

Notre recherche juridique a été menée selon une perspective d'égalité réelle pour les raisons décrites ci-dessus. Par conséquent, nous avons examiné la jurisprudence relative à l'égalité réelle et à la participation des personnes handicapées dans l'élaboration de la réglementation et de la législation; la *Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH)* et les commentaires généraux rédigés par le Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies; et des bourses universitaires relatives à la participation des personnes handicapées à la réglementation et à l'élaboration des politiques. Nous remercions la faculté de droit Osgoode Hall de l'Université York de nous avoir fourni des commentaires utiles sur notre analyse de cette recherche juridique. Ces travaux ont abouti à plusieurs principes relatifs à l'élaboration de règlements accessibles et inclusifs qui sont conformes aux principes de l'article 6 de la *LCA*. Nous avons utilisé ces principes de l'article 6 pour structurer notre analyse de tous nos résultats, décrits ci-dessous.

De plus, nous avons analysé les obstacles documentés dans les examens indépendants de la législation sur l'accessibilité en Ontario et au Manitoba. En Ontario, des comités de normalisation ont élaboré et proposé des règlements sur les normes d'accessibilité en vertu de la *Loi de 2005 sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario*.<sup>12</sup> Chaque comité comprenait des personnes handicapées ou leurs représentants. Bien que ce modèle ait été considéré comme innovant à l'époque, il a rencontré des défis importants. De même, le Manitoba a adopté deux normes d'accessibilité en vertu de la *Loi sur l'accessibilité pour les Manitobains*.<sup>13</sup> En vertu de

---

<sup>12</sup> *Loi de 2005 sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario*, LO 2005, c 11 [LAPHO]

<sup>13</sup> *Loi sur l'accessibilité pour les Manitobains*, CPLM c A1.7

cette législation, le conseil consultatif composé de personnes handicapées et d'autres personnes élabore des normes fondées sur le mandat du ministre ou soumet un projet de norme à un comité d'élaboration des normes pour analyse.<sup>14</sup>

Enfin, nous avons mené des recherches sur les processus fédéraux existants pour élaborer des règlements utilisés par le gouvernement fédéral, l'Office des transports du Canada et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC). Nous avons rencontré des membres du personnel du Secrétariat de l'accessibilité, de l'Office des transports du Canada et du CRTC pour en savoir plus sur leurs processus et les possibilités de participation des personnes handicapées. Nous avons discuté de certains obstacles et préoccupations qui ont été révélés lors de nos premières recherches juridiques et de notre travail avec les partenaires du projet. Cela nous a permis de mieux comprendre les perspectives que le gouvernement et les autorités réglementaires apportent à l'élaboration de la réglementation, comment ils perçoivent le processus et les commentaires des personnes handicapées, et les occasions potentielles de réforme.

### Étude qualitative en partenariat avec l'Université McGill

ARCH s'est associé à une équipe de recherche de l'Université McGill pour mener des recherches empiriques. Cette équipe était dirigée par le Dr Keiko Shikako-Thomas, titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur les déficiences chez l'enfant: participation et application des connaissances et professeur agrégé, École de physiothérapie et d'ergothérapie, et le Dr Mehrnoosh Movahed, associé de recherche, École de physiothérapie et d'ergothérapie. L'étude a été approuvée par le Comité d'éthique de la recherche de l'Université McGill.<sup>15</sup>

L'équipe de recherche de McGill a mené des entrevues semi-structurées avec 36 participants.<sup>16</sup> Ces participants ont été choisis en utilisant une stratégie d'échantillonnage à variation maximale, destinée à inclure des personnes appartenant à divers groupes de personnes handicapées qui avaient participé à l'élaboration de lois, de règlements, de normes et de politiques relatives au handicap.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> Theresa Pruden, "Independent Report on the Effectiveness of the Implementation of The Accessibility for Manitobans Act" (December 2018) at 15, online: <http://www.accessibilitymb.ca/pdf/ama-review.pdf> (disponible en anglais seulement)

<sup>15</sup> Movahed, M., Gonzalez, M., Sogomonian, T., Chowdhury, F., & Shikako-Thomas, K, "Meaningful participation in regulation making" (October 2020), report submitted to ARCH Disability Law Centre at 6 (disponible en anglais seulement)

<sup>16</sup> *Ibid* à 7

<sup>17</sup> *Ibid* à 5

22 de ces participants se sont identifiés comme ayant un handicap.<sup>18</sup> Ils comprenaient des personnes souffrant de troubles sensoriels (définis par les chercheurs comme étant aveugles, sourds ou sourds-aveugles), des handicaps moteurs et physiques, des troubles de santé mentale et des troubles cognitifs / d'apprentissage.<sup>19</sup> Pour plus d'informations démographiques sur les participants, consultez l'Annexe I, Rapport « Meaningful Participation in Regulation Making » de l'Université McGill à la page 7.

Les entrevues ont duré environ 1 à 2 heures chacun.<sup>20</sup> Les questions d'entrevue ont été formulées autour des obstacles qui empêchent une participation significative aux processus d'élaboration de règlements et des facilitateurs qui favorisent la participation.<sup>21</sup>

Les chercheurs ont ensuite analysé les résultats des entrevues à l'aide de NVivo 12, un logiciel informatique de gestion de données qualitatives.<sup>22</sup> Ils ont appliqué une méthodologie d'analyse descriptive et interprétative qui leur a permis d'analyser et de décrire l'expérience de vie des participants.<sup>23</sup>

### Travailler avec les partenaires des communautés de personnes handicapées

Les partenaires des personnes handicapées de ARCH étaient l'Association des sourds du Canada, le Conseil des Canadiens avec déficiences, Communication Disabilities Access Canada, la National Coalition of People who Use Guide and Service Dogs in Canada, et Personnes d'abord du Canada.

Au cours de ce projet, nous avons rencontré régulièrement nos partenaires du projet au sujet des résultats de la recherche et de leurs expériences de participation aux processus de développement de la réglementation. Nous avons développé nos recommandations en collaboration avec nos partenaires de projet.

ARCH et nos partenaires de projet ont travaillé ensemble pour participer à plusieurs processus d'élaboration de la réglementation en vertu de la *LCA*, y compris des consultations tenues par l'Office des transports du Canada concernant le *Règlement sur les transports accessibles aux personnes handicapées* et les lignes directrices sur les transports accessibles à l'intention des petits et des moyens fournisseurs de services de transport, une consultation tenue par le CRTC sur la structure des règlements sur

---

<sup>18</sup> *Ibid* à 7

<sup>19</sup> *Ibid*

<sup>20</sup> *Ibid* à 6

<sup>21</sup> *Ibid*

<sup>22</sup> *Ibid*

<sup>23</sup> *Ibid*

l'accessibilité pour les fournisseurs de radiodiffusion et de télécommunications; et les consultations tenues par le Secrétariat de l'accessibilité concernant le Règlement technique de la *LCA*. Pour chacune de ces consultations, nous avons tenu des réunions de travail avec nos partenaires de projet. Ces rencontres collaboratives ont permis à ARCH d'accompagner les partenaires du projet dans leur élaboration de soumissions écrites. À leur tour, ils ont également informé les propres soumissions écrites de ARCH. Au cours de ces réunions de travail, nos partenaires du projet ont identifié les obstacles qu'ils rencontraient dans le processus d'élaboration de la réglementation, ainsi que des solutions potentielles. Ils ont réfléchi à leurs expériences antérieures avec le développement de la réglementation, ainsi qu'avec le développement de la réglementation de la *LCA* en particulier. Ce travail a été inestimable pour aider à façonner notre compréhension des obstacles au sein de ces processus, et nos recommandations pour rendre ces processus plus accessibles et inclusifs. Les projets qui évaluent la participation des personnes handicapées à l'élaboration des politiques peuvent être menés avec la participation des membres de la communauté pour refléter leur expérience de vie dans la conception et la mise en œuvre du projet.<sup>24</sup>

En plus de participer aux processus d'élaboration de la réglementation, nous avons également travaillé avec nos partenaires de projet pour participer à une consultation organisée par Normes d'accessibilité Canada concernant les priorités pour l'élaboration des normes d'accessibilité de la *LCA*.

Enfin, nos partenaires de projet ont fourni beaucoup de temps, de contributions et de services pour co-créeer les ressources éducatives avec ARCH sur la réglementation de la *LCA*. Ces ressources éducatives visent à aider les personnes handicapées à participer plus efficacement à l'élaboration des règlements fédéraux sur l'accessibilité. Ils seront rendus publics dans de multiples formats accessibles, ainsi qu'en anglais, en français, en langue des signes américaine, en langue des signes québécoise, en sous-titrage en anglais et en sous-titrage en français. Bien que ce rapport final ne soit pas rédigé dans un langage simple, le matériel pédagogique a été élaboré conjointement dans un langage simple et conçu pour être aussi universellement accessible que possible.

---

<sup>24</sup> Pour un autre exemple, allez à Karen Fisher & Sally Robinson, "Will Policy Makers Hear My Disability Experience? How Participatory Research Contributes to Managing Interest Conflict in Policy Implementation" (2010) 9:2 *Social Policy & Society* 207 (disponible en anglais seulement)

## Partie III: Une approche substantielle de l'égalité fondée sur la *Convention relative aux droits des personnes handicapées*

ARCH a utilisé une approche d'égalité substantielle comme cadre analytique pour ce projet. Ci-dessous, nous discutons des concepts clés inhérents à ce cadre et de leurs sources. Dans les parties IV et V de ce rapport, nous expliquons comment nous avons appliqué ce cadre à nos constatations et recommandations.

### Une approche de l'élaboration de la réglementation fondée sur les droits

Une approche fondée sur les droits et fondée sur l'égalité réelle est cruciale pour analyser comment inclure de manière accessible et significative les personnes handicapées dans l'élaboration de la réglementation. Une approche fondée sur les droits reconnaît la discrimination et l'inégalité omniprésentes que subissent les personnes handicapées. Elle reconnaît que les personnes handicapées ont légalement le droit, en vertu de la *Charte*, et en vertu des lois sur les droits de la personne et de la ratification de la *CDPH* par le Canada, à l'accès égal aux biens, aux services, à l'emploi et à d'autres domaines de la vie, ainsi qu'à participer sur une base égale aux autres dans l'élaboration de lois et de règlements qui les concernent.

Le préambule de la *LCA* reconnaît que cette législation vise à favoriser « la participation économique, sociale et civique de toutes les personnes au Canada, indépendamment de leur handicap », en complément des droits des personnes handicapées énoncés dans le droit national et international.<sup>25</sup> Le préambule fait spécifiquement référence aux concepts d'égalité réelle reconnus en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*<sup>26</sup> et de la *Charte canadienne des droits et libertés*.<sup>27</sup> En outre, le préambule reconnaît que la *LCA* joue un rôle crucial dans la mise en œuvre de certaines parties de la *CDPH* « pour prendre des mesures appropriées respectant l'accessibilité et pour élaborer et surveiller des normes d'accessibilité minimales ». <sup>28</sup> Compte tenu de la relation solide et complémentaire entre la *LCA* et les lois nationales et internationales relatives aux droits de la personne, il convient que notre analyse soit menée dans une perspective fondée sur les droits de la personne.

---

<sup>25</sup> *LCA*, ci-dessus, préambule

<sup>26</sup> *Loi canadienne sur les droits de la personne*, LRC 1985, c H-6 [LCDP]

<sup>27</sup> *Charte canadienne des droits et libertés*, art 15, partie I de la Loi constitutionnelle de 1982, constituant l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (Royaume-Uni), 1982, c 11 [Charte]

<sup>28</sup> *LCA*, ci-dessus, préambule

La Cour suprême du Canada a reconnu la multitude d'expériences des personnes handicapées, commentant leurs besoins, caractéristiques et circonstances très différents.<sup>29</sup> La Cour a expliqué que « [p]our garantir la participation égale des personnes atteintes d'une déficience, il faudra changer ces situations de bien des manières, selon les capacités de la personne en question. »<sup>30</sup> Par conséquent, une analyse de l'égalité réelle nécessite une appréciation des capacités et de la situation réelles des personnes handicapées.<sup>31</sup> La Cour a également reconnu que « l'histoire des personnes handicapées au Canada a été largement marquée par l'exclusion et la marginalisation » et que les personnes handicapées ont été « exclues de la population active, elles se sont vues refuser l'accès aux possibilités d'interaction et d'épanouissement sociales et elles ont été exposées à des stéréotypes injustes en plus d'être reléguées dans des établissements ». <sup>32</sup> La lutte contre les stéréotypes préjudiciables est essentielle pour lutter contre la discrimination historique et actuelle que subissent les personnes handicapées.

L'égalité réelle des personnes handicapées a été décrite dans la législation canadienne comme l'appartenance à part entière à la société canadienne.<sup>33</sup> Il est éclairé par le concept fondamental de dignité, que la Cour suprême du Canada a reconnu comme une valeur essentielle sous-jacente à l'art. 15 sur la garantie d'égalité.<sup>34</sup>

Par exemple, dans *Eldridge*, la Cour suprême a exigé de la Colombie-Britannique qu'elle fournisse des services d'interprétation gestuelle dans les services d'urgence des hôpitaux afin de garantir aux personnes sourdes un accès égal aux services de santé. Le juge La Forest a cité la déclaration du juge Sopinka dans l'affaire *Eaton c Brant County Board of Education*<sup>35</sup> pour expliquer ce qu'exige l'égalité réelle pour les personnes handicapées :

L'exclusion de l'ensemble de la société découle d'une interprétation de la société fondée seulement sur les attributs «de l'ensemble» auxquels les personnes handicapées ne pourront jamais avoir accès. [...] C'est plutôt l'omission de fournir des moyens raisonnables et d'apporter à la société les modifications qui feront en sorte que ses structures et les actions prises n'entraînent pas la

---

<sup>29</sup> *Nouvelle-Écosse (Worker's Compensation Board) c Martin; Nouvelle-Écosse (Worker's Compensation Board) c Laseur*, 2003 CSC 54, [2003] 2 RCS 504 au par. 81 [Martin]

<sup>30</sup> *Ibid*

<sup>31</sup> *Granovsky c Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, 2000 CSC 28 au par. 27, [2000] 1 RCS 703

<sup>32</sup> *Eldridge c Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 RCS 624 au par. 56 [Eldridge]

<sup>33</sup> *Québec c A*, 2013 CSC 5 au para 200

<sup>34</sup> *R c Kapp*, 2008 CSC 41 au paragraphe 21 [Kapp]

<sup>35</sup> *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 RCS 241 [Eaton]

relégation et la non-participation des personnes handicapées qui engendre une discrimination à leur égard.<sup>36</sup>

La Commission du droit de l'Ontario (CDO) a décrit l'égalité réelle de manière similaire, déclarant que les personnes handicapées devraient avoir « des occasions concrètes de participer, de prendre en compte les besoins et de faire en sorte que la société et ses structures et organisations se développent d'une manière qui ne traite les personnes handicapées comme en dehors de la société ordinaire ». <sup>37</sup> Expliquée d'une autre manière, les personnes handicapées « ne sont pas définies par les obstacles auxquels elles sont confrontées, mais sont reconnues comme des membres de la société capables de contribuer et d'avoir des obligations, comme le font les autres membres ». <sup>38</sup>

L'égalité réelle tient également compte des expériences intersectionnelles des personnes handicapées. Carol Aylward définit les revendications de droits intersectionnels comme des revendications d'égalité fondées sur de multiples domaines de discrimination qui sont « distincts » de la discrimination subie par l'un des motifs individuels uniquement :

[i]ntersectionnalité a été décrite comme la capacité des femmes noires, des femmes autochtones, des autres femmes de couleur, des femmes handicapées, des femmes lesbiennes ou des femmes pauvres, de fonder une allégation de discrimination en vertu de l'article 15 de la Charte en tant que groupe distinct des femmes qui font l'objet d'une forme de discrimination tout à fait différente de celle subie (dans le cas des femmes noires) par les hommes noirs et blancs (et d'autres femmes) quelle que soit leur couleur. La forme de discrimination subie par les femmes noires n'est pas liée à une ou plusieurs caractéristiques « immuables » inhérentes aux femmes noires (couleur de peau par exemple), mais plutôt à une forme de discrimination résultant du stéréotype de la société sur les femmes noires et les mauvais traitements historiques qu'elles ont subis. <sup>39</sup>

Aylward explique que les revendications de droits intersectionnels peuvent être fondées sur un ou plusieurs motifs énumérés ou analogues en vertu de l'article 15 de la *Charte*, et la revendication intersectionnelle distincte est elle-même un motif analogue. <sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> *Eldridge*, ci-dessus au paragraphe 65 citant Eaton, ci-dessus au paragraphe 67

<sup>37</sup> Commission du droit de l'Ontario, «The Framework for the Law as It Affects Persons with Disabilities: Advancing Substantive Equality for Persons with Disabilities through Law, Policy and Practice» (Toronto, Canada: 2012), chapitre IV à 65, disponible en ligne: <https://www.lco-cdo.org/wp-content/uploads/2012/12/persons-disabilities-final-report.pdf> (disponible en anglais seulement)

<sup>38</sup> *Ibid*

<sup>39</sup> Carol Aylward, «Intersectionality: Crossing the Theoretical and the Praxis Divide» (2010) 1: 1 Journal of Critical Race Inquiry 1 à 16-17 (disponible en anglais seulement)

<sup>40</sup> *Ibid* à 17

Conformément à l'analyse d'Aylward, la Cour suprême du Canada a reconnu que les réclamations fondées sur la *Charte* au titre de la garantie d'égalité peuvent être poursuivies en se fondant sur « un croisement de motifs ». <sup>41</sup>

L'égalité substantielle se reflète également dans les éléments clés de la *LCA*. La *LCA* définit le handicap comme :

Déficiences notamment physique, intellectuelle, cognitive, mentale ou sensorielle, trouble d'apprentissage ou de la communication ou limitation fonctionnelle, de nature permanente, temporaire ou épisodique, manifeste ou non et dont l'interaction avec un obstacle nuit à la participation pleine et égale d'une personne dans la société. (*disability*) <sup>42</sup>

Cette définition se voulait large et inclusive, conformément à la *Charte*, à la législation sur les droits de la personne et à la *CDPH*. Elle visait également à refléter le modèle social du handicap, qui reconnaît que ce sont les barrières créées par la société qui empêchent les personnes handicapées de jouir de leurs droits humains sur un pied d'égalité avec les autres. <sup>43</sup>

En conséquence, la *LCA* déclare qu'un obstacle entrave « la participation pleine et égale dans la société » des personnes ayant divers handicaps. <sup>44</sup> Les obstacles peuvent inclure « tout ce qui est de nature physique ou architecturale, qui est relatif à l'information, aux communications, aux comportements ou à la technologie ou qui est le résultat d'une politique ou d'une pratique ». <sup>45</sup> Cette définition est également inclusive et reflète les diverses expériences des personnes handicapées.

La *LCA* offre la possibilité d'examiner le processus d'élaboration de la réglementation sous l'angle de l'égalité réelle, de la même manière que les cours ou les tribunaux

---

<sup>41</sup> [1999] 2 RCS 203 aux p. 554-555. Voir aussi: Corbière c Canada, [1999] 2 RCS 203 où la juge L'Heureux-Dubé a déclaré, dans son accord, qu'une analyse de l'égalité devrait tenir compte des «stéréotypes, préjugés ou dénégations de la dignité humaine et de la valeur qui pourraient des moyens pour des groupes spécifiques de personnes, de reconnaître que les caractéristiques personnelles peuvent se chevaucher ou se recouper (comme la race, l'appartenance à une bande et le lieu de résidence dans ce cas), et de refléter l'évolution des phénomènes sociaux ou des formes nouvelles ou différentes de stéréotypes ou de préjugés »( paragraphe 61).

<sup>42</sup> *LCA*, ci-dessus, s 2

<sup>43</sup> Projet de loi C-81, «Loi visant à assurer un Canada sans obstacles», 2e lecture, Débats de la Chambre des communes, 42-1, no 321 (21 novembre 2018) à 15 h 25 (L'hon Carla Qualtrough)

<sup>44</sup> *LCA*, ci-dessus, art 2. Cette section précise également que cette définition s'applique aux personnes ayant une déficience y compris une déficience « ...physique, intellectuelle, cognitive, mentale ou sensorielle, trouble d'apprentissage ou de la communication ou limitation fonctionnelle.»

<sup>45</sup> *Ibid*

peuvent examiner les règlements qui en découlent une fois qu'ils sont adoptés. Les tribunaux peuvent évaluer les programmes, les politiques, les lois et les règlements du gouvernement en se fondant sur des considérations d'égalité réelle qui auraient pu être abordées au cours de leur élaboration. Dans l'arrêt *Moore*, la Cour suprême du Canada a confirmé que les programmes gouvernementaux de grande envergure, comme les soins de santé ou l'éducation, sont des services dans le contexte du droit des droits de la personne.<sup>46</sup> De plus, dans l'arrêt *Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada c Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, le Tribunal canadien des droits de la personne a statué que le financement constitue également un service.<sup>47</sup> Compte tenu de ces deux affaires, la Cour divisionnaire de l'Ontario a récemment déclaré que :

*Moore* et *Caring Society* indiquent clairement que les gouvernements ont un devoir proactif en matière de droits de la personne de prévenir la discrimination, ce qui inclut de s'assurer que leurs politiques, programmes et formules de financement sont conçus dès le départ sur la base d'une analyse substantielle de l'égalité et sont régulièrement contrôlés et mis à jour.<sup>48</sup>

La Cour divisionnaire a fait cette observation concernant l'indemnisation discriminatoire des sages-femmes en Ontario. Cependant, il est raisonnable d'étendre l'énoncé général du droit du tribunal pour s'appliquer également aux processus de réglementation.

Le ministre Qualtrough a déclaré que la *LCA* aidera à développer un système dans lequel le gouvernement du Canada et l'industrie sont tenus d'anticiper les obstacles avant de pouvoir limiter l'accès aux personnes handicapées.<sup>49</sup> Cette approche proactive devrait également s'appliquer à l'élaboration de règlements, où les organismes de réglementation anticipent et éliminent les obstacles qui empêchent les personnes handicapées de participer.

En résumé, ARCH apporte une perspective d'égalité réelle à son travail sur ce projet. Cette approche est cohérente avec la *LCA* et les objectifs de ce projet. Les organismes

---

<sup>46</sup> *Moore c Colombie-Britannique (Education)*, 2012 CSC 61 aux par. 28 à 30 [Moore]

<sup>47</sup> Le Tribunal canadien des droits de la personne déclare qu'« Ici encore, on ne trouve, ni dans la LCDP, ni ailleurs, rien qui permette de penser que le législateur fédéral souhaitait que le financement échappe à un examen en vertu de la Loi, à condition, bien entendu, qu'il soit déterminé que le financement est un service. Conformément à l'arrêt *Kelso*, lorsque le gouvernement du Canada participe à la prestation d'un service, notamment lorsque ce service suppose la répartition de fonds, ce service et la façon dont les ressources sont réparties doivent respecter les principes des droits de la personne. » : *Premières Nations Société de soutien à l'enfance et à la famille du Canada c Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, 2016 TCDP 2 au para 44, voir aussi les paragraphes 40-43

<sup>48</sup> *Ontario v Association of Ontario Midwives*, 2020 ONSC 2839 au para 189 (Div Ct) (disponible en anglais seulement)

<sup>49</sup> Projet de loi C-81, « Loi visant à assurer un Canada sans obstacles », 3e lecture, Débats de la Chambre des communes, 42-1, no 355 (19 septembre 2018) à 15 h 30 (L'hon Carla Qualtrough)

de réglementation doivent tenir compte du point de vue des personnes handicapées, conformément à la *Charte* et à la Loi canadienne sur les droits de la personne et l'égalité. Ils doivent promouvoir de manière proactive l'inclusion des personnes handicapées conformément à la *LCA* et à la *CDPH*.

## Les principes de la *LCA*, l'égalité réelle et la *CDPH*

Lors de l'élaboration de règlements sur l'accessibilité, les organismes de réglementation doivent être guidés par l'objectif de la *LCA* et ses principes. Ces principes sont énoncés dans l'article 6 de la *LCA*. Ils reflètent la compréhension de l'égalité réelle décrite ci-dessus, y compris les concepts d'égalité; participation à la société; prise en compte du modèle social du handicap, croisement des formes de marginalisation et de discrimination; et participation proactive des personnes handicapées à l'élaboration et à la conception des lois, politiques et programmes.

Ces principes doivent être pris en compte par les entités réglementées lors de la création de plans d'accessibilité. Ils devraient également servir de guide aux régulateurs lors de l'élaboration du contenu des nouveaux règlements sur l'accessibilité et lors de la détermination de la manière de mener l'élaboration de la réglementation de la manière la plus accessible et la plus inclusive.

La *CDPH* est particulièrement pertinente lors de l'interprétation et de l'application des principes de la *LCA*. Le paragraphe 9 (1) de la *CDPH* énonce que les États parties :

prennent des mesures appropriées pour leur assurer, sur la base de l'égalité avec les autres, l'accès à l'environnement physique, aux transports, à l'information et à la communication, y compris aux systèmes et technologies de l'information et de la communication, et aux autres équipements et services ouverts ou fournis au public, tant dans les zones urbaines que rurales.<sup>50</sup>

L'alinéa 9 (2) a) de la *CDPH* explique que les États parties devraient « Élaborer et promulguer des normes nationales minimales et des directives relatives à l'accessibilité des installations et services ouverts ou fournis au public et contrôler l'application de ces normes et directives. »<sup>51</sup> Ces articles de la *CDPH* sont explicitement reconnus dans le préambule de la *LCA*, montrant que le Parlement avait l'intention que la *LCA* mette en œuvre ces obligations de la *CDPH*. Pour donner effet à cette intention, la *LCA* doit être interprétée conformément à la *CDPH*.<sup>52</sup> De plus, le droit canadien affirme depuis

---

<sup>50</sup> *CDPH*, ci-dessus art 9 (1)

<sup>51</sup> *Ibid*, al. 9 (2) (a)

<sup>52</sup> Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6e éd (Markham: Lexis-Nexis, 2014) aux 585-596. Sullivan cite *National Corn Growers*, ainsi que d'autres cas, et explique que la législation mettant en

longtemps que les obligations du Canada en matière de droit international sont une source importante et pertinente pour l'interprétation du droit interne et que, dans la mesure du possible, le droit interne doit être interprété d'une manière conforme aux obligations internationales du Canada.<sup>53</sup>

Lorsqu'ils cherchent à comprendre et à appliquer les principes de l'article 6, les autorités réglementaires devraient également tenir compte des commentaires du Comité des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées, connus sous le nom d'Observations générales.<sup>54</sup> Les Commentaires généraux sont pertinents pour comprendre la signification et le contenu normatif des articles de la *CDPH*, et comment ils s'appliquent dans le contexte national.<sup>55</sup>

## Partie IV: Obstacles et solutions dans les processus d'élaboration de la réglementation identifiés dans la recherche

Le paragraphe 6 (f) de la *LCA* exige que « les personnes handicapées doivent participer à l'élaboration et à la conception des lois, des politiques, des programmes, des services et des structures ». <sup>56</sup> Cette partie de notre rapport traite de ce que signifie « particip[ation] » des personnes handicapées dans les processus de réglementation, en référence au paragraphe 6 (f) et à d'autres principes de l'article 6, y compris la

---

œuvre une convention internationale doit être interprétée de manière cohérente avec la convention lorsque cela est possible, même s'il n'y a aucune ambiguïté. (disponible en anglais seulement)

<sup>53</sup> Dans *National Corn Growers*, le juge Gonthier, écrivant au nom de la majorité de la Cour suprême du Canada, a déclaré que interprétant une loi qui a été adoptée en vue de mettre en œuvre des obligations internationales, comme c'est le cas en l'espèce, il est raisonnable pour qu'un tribunal examine le droit interne dans le contexte de l'accord pertinent afin de clarifier toute incertitude. En effet, lorsque le texte de la loi interne s'y prête, il faut également s'efforcer d'exposer une interprétation conforme aux obligations internationales pertinentes: *National Corn Growers Assn c Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 RCS 1324 à 1371 [National Corn Growers]. Le juge Gonthier explique également dans le paragraphe suivant que la loi de mise en œuvre ne doit pas nécessairement être ambiguë à première vue pour que ce principe s'applique. Voir aussi: *Re: Sound c Associations cinématographiques du Canada*, 2012 CSC 38 au para 51. La présomption de conformité a été récemment confirmée par la Cour suprême du Canada dans une décision relative à l'interprétation de la Charte fondée sur des instruments internationaux. Bien que la Cour ait souligné l'importance du droit canadien dans l'interprétation de la Charte, elle a reconnu que les traités que le Canada a ratifiés, comme la CRPD, peuvent également jouer un rôle: *Québec (Procureur général) c 9147-0732 Québec inc*, 2020 CSC 32 aux par. 31-32, 34

<sup>54</sup> Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies, «General Comments», en ligne: <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GC.aspx>

<sup>55</sup> Le Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies a rédigé des Observations générales interprétant l'article 5 (égalité et non-discrimination), l'article 6 (femmes et filles handicapées), l'article 9 (accessibilité), l'article 12 (égalité de reconnaissance devant la loi), article 19 (droit à une vie indépendante), article 24 (droit à l'éducation inclusive) et articles 4.3 et 33.3 (participation des personnes handicapées à la mise en œuvre et au suivi de la Convention).

<sup>56</sup> *LCA*, ci-dessus, par. 6 (f)

dignité; participation diversifiée et reconnaissance des identités intersectionnelles et l'imputabilité qui est nécessaire pour atteindre le principe du paragraphe 6 (g) du plus haut niveau d'accessibilité pour les personnes handicapées. L'analyse qui suit synthétise les résultats de notre recherche juridique, la recherche qualitative menée par McGill et travaille avec nos partenaires de projets avec les personnes handicapées.

## Conceptualiser l'élaboration de la réglementation du point de vue des personnes handicapées

Pour comprendre comment rendre l'élaboration de la réglementation plus accessible et inclusive, il est tout d'abord important de passer brièvement en revue l'élaboration de la réglementation du point de vue d'un participant handicapé. La Directive du Cabinet sur la réglementation établit le processus d'élaboration de la réglementation suivi par le gouvernement du Canada et l'Office des transports du Canada. Elle présente deux possibilités pour les personnes handicapées de participer à l'élaboration de la réglementation : les consultations préalables et les commentaires du public.<sup>57</sup> Les autorités réglementaires font également référence à ces occasions pour les parties prenantes de donner leur avis sur les règlements en utilisant des termes plus généraux, tels que les consultations ou les processus d'engagement.

Aux premiers stades de l'élaboration de la réglementation, une personne handicapée peut se renseigner sur les consultations préalables via un site Web gouvernemental, en lisant un communiqué de presse ou via les médias sociaux. À ce stade, les autorités réglementaires cherchent probablement des informations sur les objectifs de son règlement et les approches générales qu'il utilisera pour les atteindre.<sup>58</sup> Cette consultation préalable peut impliquer des réunions en personne, des téléconférences ou la rédaction de soumissions.

Une fois les consultations préalables terminées, la personne handicapée pourrait ne pas recevoir de mises à jour sur le règlement pendant un certain temps. On pourrait leur dire que le gouvernement ou les autorités réglementaires analysent et rédigent le règlement,<sup>59</sup> mais tous les détails sont confidentiels.

Des mois plus tard, elles peuvent trouver le projet de règlement prépublié dans la partie I de la Gazette du Canada, le journal officiel du gouvernement du Canada. Ce projet de

---

<sup>57</sup> Directive du Cabinet sur la réglementation, Secrétariat du Conseil du Trésor, en vigueur le 1er septembre 2018 (consultée le 11 juillet 2019), en ligne: <https://www.canada.ca/fr/gouvernement/systeme/lois/developpement-amelioration-reglementation-federale/exigences-matiere-elaboration-gestion-examen-reglements/lignes-directrices-outils/directive-cabinet-reglementation.html>

<sup>58</sup> *Ibid*

<sup>59</sup> *Ibid*

règlement est publié avec un rapport d'analyse d'impact de la réglementation (REIR), qui décrit l'analyse du gouvernement ou de l'organisme de réglementation de ce projet de règlement.<sup>60</sup>

La personne handicapée pourrait apprendre qu'à ce stade des commentaires publics, les autorités réglementaires cherchent à obtenir des commentaires supplémentaires avant que le règlement ne soit finalisé.<sup>61</sup> La personne handicapée pourrait fournir cette information, probablement par écrit.

Une fois que le temps passe et que des décisions gouvernementales plus confidentielles sont prises, elles peuvent trouver le règlement final et le REIR final publiés dans la partie II de la Gazette du Canada.<sup>62</sup>

Une personne handicapée peut également participer à l'élaboration de règlements à l'Office des transports du Canada par l'entremise du Comité consultatif sur l'accessibilité.<sup>63</sup> Le Comité consultatif sur l'accessibilité de l'Office est composé de personnes handicapées, de l'industrie et de deux organismes gouvernementaux, l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien et l'Agence des services frontaliers du Canada. L'Agence consulte directement son Comité consultatif sur l'accessibilité au sujet de la nouvelle réglementation. Par exemple, elle peut tenir des discussions approfondies lors des réunions du comité pour obtenir leur avis sur le règlement.

Une personne participant à l'élaboration d'un règlement par le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes peut avoir une expérience légèrement différente. Le CRTC ne suit pas la Directive du Cabinet sur la réglementation, bien que son processus offre les deux mêmes possibilités de participer : une à l'étape de l'élaboration des politiques et une autre une fois le projet de règlement publié. À chaque étape, la personne handicapée pourrait fournir des

---

<sup>60</sup> *Ibid*

<sup>61</sup> *Ibid*

<sup>62</sup> *Ibid*

<sup>63</sup> Office des transports du Canada, «Comité consultatif sur l'accessibilité», en ligne: <https://otc-cta.gc.ca/fra/comite-consultatif-sur-laccessibilite>

observations par écrit et des commentaires d'autres personnes.<sup>64</sup> Très rarement, cette personne peut avoir la possibilité de participer à une audience orale.<sup>65</sup>

Les personnes handicapées peuvent rencontrer des obstacles à chacune de ces étapes de l'élaboration de la réglementation. Cela peut signifier qu'elles ne peuvent pas du tout participer, ou leur participation est limitée d'une manière qui affecte la contribution qu'elles peuvent fournir. La documentation universitaire démontre que la participation des personnes handicapées à l'élaboration des politiques gouvernementales a le potentiel d'avoir un effet réel et perçu sur l'action gouvernementale.<sup>66</sup> Cependant, cela n'arrive pas souvent dans la pratique. Par exemple, dans le contexte des réformes du soutien du revenu pour les personnes handicapées en Alberta, Claudia Malacrida et Stefanie Duguay ont fait l'observation suivante :

bien que le gouvernement ait prétendu solliciter la contribution des personnes handicapées, il a empêché la participation des citoyens par une inclusion tardive, des environnements d'exclusion et d'intimidation, un langage et un format inaccessibles et des commentaires limités par le format de l'examen.<sup>67</sup>

### Paragraphe 6 (f) : Participation des personnes handicapées à l'élaboration et à la conception des lois

Le paragraphe 6 (f) de la *LCA* stipule que la «... réalisation de l'objet de la présente loi repose sur la reconnaissance des principes suivants [...] les personnes handicapées doivent participer à l'élaboration et à la conception des lois, des politiques, des programmes, des services et des structures». Que faut-il pour faire « participer » les personnes handicapées dans les processus de réglementation? Notre recherche montre que la participation signifie une participation continue, transparente et significative, avec des ressources et des soutiens appropriés. De plus, cela nécessite une participation active avec des opportunités de discussion et de dialogue.

---

<sup>64</sup> Règles de pratique et de procédure du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, DORS / 2010-277. Consultez également le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, Bulletin d'information de radiodiffusion et de télécom CRTC 2010-959, «Lignes directrices sur les règles de pratique et de procédure du CRTC», en ligne: <https://crtc.gc.ca/fra/archive/2010/2010-959.htm> ; Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, «Votre feuille de route pour les processus du CRTC en LSQ», en ligne: [https://crtc.gc.ca/fra/info\\_sht/transcript.htm](https://crtc.gc.ca/fra/info_sht/transcript.htm)

<sup>65</sup> *Ibid*

<sup>66</sup> Elaine Jurkowski, Borko Jovanovic et Louis Rowitz, "Leadership / Citizen Participation" (2002) 14: 4 *Journal of Health & Social Policy* 49 à 58-59 (disponible en anglais seulement)

<sup>67</sup> Claudia Malacrida & Stefanie Duguay, "The AISH review is a big joke': contradictions of policy participation and consultation in a neo-liberal context" (2009) 24: 1 *Disability & Society* 19 at 30 (disponible en anglais seulement)

## Un processus continu

Le Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies décrit la participation des personnes handicapées aux processus législatifs comme un processus continu, plutôt qu'un événement ponctuel.<sup>68</sup> Cela signifie que les organismes de réglementation doivent offrir de multiples possibilités aux personnes handicapées de participer à l'élaboration de la réglementation, tout au long du processus.

Un processus continu et coordonné éliminerait certains des obstacles identifiés par la recherche qualitative. La recherche qualitative a révélé que certains participants estimaient que les réunions de mobilisation pour les consultations réglementaires étaient trop longues, d'autres que le temps manquait pour engager le dialogue et que les consultations se tenaient souvent trop rapprochées. Les processus de consultation qui étaient « trop techniques, complexes, longs ou intensifs » ou regroupés ont également contribué à la fatigue liée aux consultations.<sup>69</sup> Dans les mots des participants à la recherche :

*« La plupart des consultations s'il s'agit de réunions d'une journée sont très difficiles. Nous sommes en mesure de les faire, mais il nous faut une semaine pour y arriver. Nous savons donc que nous allons à cette réunion, nous devons donc nous reposer davantage, nous devons nous y préparer. Et puis vous ne pouvez pas réserver toutes sortes d'autres réunions la semaine suivante parce que vous êtes tellement épuisé mais les gens ne s'en rendent pas compte ».*

*« Une journée de consultations est trop courte... au moins deux jours est nécessaire pour être en mesure de vraiment passer à travers et d'avoir des discussions significatives. »*

*« J'ai du mal à trouver des mots, et parfois il me faut plus de temps pour rassembler mes pensées, et ils sont déjà passés à un autre sujet au moment où je rassemble mes idées. J'arrête la réunion et dis : "Désolé, j'essayais de la faire sortir, nous devons donc y retourner." Si les gens étaient au courant, beaucoup de gens le feraient ».<sup>70</sup>*

Un processus continu et coordonné faciliterait la participation en réponse à ces préoccupations. Cela garantirait que les réunions et les demandes de soumissions écrites ne soient pas regroupées, mais plutôt coordonnées entre les organismes de réglementation afin de ne pas exacerber la fatigue des consultations. Cela permettrait

---

<sup>68</sup> Observation générale no 7, ci-dessus au paragraphe 28. De même, la Commission du droit recommande que les gouvernements prennent des mesures pour s'assurer que toutes les étapes de la consultation publique sont accessibles aux personnes handicapées: Commission du droit de l'Ontario, ci-dessus à 12

<sup>69</sup> Movahed *et al*, ci-dessus à 25 ans

<sup>70</sup> Movahed *et al*, ci-dessus à 19-20

également plus d'occasions de réunions plus courtes qui répondent aux besoins des participants handicapés et offrent également, au fil du temps, l'occasion de discuter de questions importantes en profondeur.

### Un processus transparent

La participation continue est caractérisée par une communication ouverte et réactive chaque fois autant que possible pendant le processus d'élaboration de la réglementation, une exigence soulignée par le Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies.<sup>71</sup> Par exemple, une communication claire et simple des étapes du processus de l'organisme de réglementation et de ses échéanciers permettra aux participants handicapés de mieux comprendre leur rôle et de donner une rétroaction utile.<sup>72</sup> À l'inverse, le manque de transparence concernant le processus d'élaboration de la réglementation crée des obstacles pour les personnes handicapées et mine la confiance.

La recherche qualitative de McGill a révélé que les participants ont exprimé leur frustration face au manque d'informations transparentes concernant l'objectif des processus d'engagement et les commentaires recherchés par les organismes de réglementation :

*« Nous essayons de comprendre quel était exactement l'objectif et la rétroaction qui nous ont été demandés. J'ai eu le sentiment que... le gouvernement ne savait pas non plus ce qu'il voulait, donc il n'a pas été en mesure de nous orienter ».*<sup>73</sup>

En particulier, les questions générales posées par le gouvernement et le manque d'orientations claires sur la portée de la consultation ont conduit à la discussion d'informations non pertinentes.<sup>74</sup> Ces informations peuvent être extrêmement importantes pour comprendre les perspectives et les expériences de vie des personnes handicapées en général, mais si elles sortent du cadre de ce que le règlement particulier peut traiter, elles ne sont pas pertinentes aux fins du processus d'élaboration de la réglementation. Des questions et des informations plus claires sur les objectifs et la portée de la mission auraient conduit à moins de confusion concernant les commentaires demandés par les autorités réglementaires.<sup>75</sup>

---

<sup>71</sup> *Ibid* aux paragraphes 23 et 33; Löve et al, ci-dessus à 9-10

<sup>72</sup> Observation générale n ° 7, ci-dessus au par. 94

<sup>73</sup> Movahed *et al*, ci-dessus à 20

<sup>74</sup> Movahed *et al*, ci-dessus à 21 ans

<sup>75</sup> *Ibid* à 20, 22

Les chercheurs de McGill ont également observé qu'« il y avait ici un manque général de clarté quant à l'impact potentiel des contributions [des participants] à la réglementation et à l'élaboration de politiques, compromettant la confiance dans le processus. »<sup>76</sup> Cela démontre que la transparence est directement liée au degré de confiance des participants quant à savoir si leurs commentaires seront pris au sérieux.

Ces résultats concordent avec les examens indépendants des processus d'élaboration des normes provinciales en Ontario et au Manitoba. Dans les deux provinces, les examinateurs ont déclaré qu'une description trop large et ouverte du processus et des tâches pertinentes compromettait l'efficacité et l'efficacités.

En Ontario, le mandat et les délais des comités d'élaboration des normes étaient vagues.<sup>77</sup> En conséquence, dans son examen indépendant de la LAPHO, Charles Beer a recommandé une structure et un cadre de responsabilisation plus clairs décrivant la portée des tâches des comités.<sup>78</sup> Il a également recommandé « [plus] de délais transparents pour l'élaboration des normes et une évaluation continue de la faisabilité des délais ». <sup>79</sup>

Au Manitoba, il y avait également un manque de clarté quant à la nature du processus d'élaboration des normes et à ses échéances. Dans son examen indépendant de la *Loi sur l'accessibilité pour les Manitobains*, Theresa Pruden a déclaré que le processus « est lourd et long et n'a pas été bien compris, même par certains membres des comités d'élaboration des normes ». <sup>80</sup> Elle était également préoccupée par la longueur du processus d'élaboration des normes au Manitoba et a recommandé la clarté des délais et une plus grande attention à l'efficacité. <sup>81</sup>

En résumé, des informations transparentes sur les objectifs et la portée du processus de mobilisation, les commentaires demandés aux participants et les délais faciliteraient la participation à l'élaboration de la réglementation. Pendant ce temps, le manque de clarté sur ces sujets est un obstacle important pour les personnes handicapées et mine leur confiance dans le processus.

---

<sup>76</sup> *Ibid* à 11

<sup>77</sup> Charles Beer, "Charting a Path Forward: Report of the Independent Review of the Accessibility for Ontarians with Disabilities Act: a report by Charles Beer on his findings and recommendations for improving the effectiveness of Ontario's accessibility laws" (2009), online: <https://www.ontario.ca/page/charting-path-forward-report-independent-review-accessibility-ontarians-disabilities-act> (disponible en anglais seulement)

<sup>78</sup> *Ibid*

<sup>79</sup> *Ibid*

<sup>80</sup> Theresa Pruden, "Independent Report on the Effectiveness of the Implementation of The Accessibility for Manitobans Act" (December 2018) at 15, online: <http://www.accessibilitymb.ca/pdf/ama-review.pdf> (disponible en anglais seulement)

<sup>81</sup> Pruden, ci-dessus à 16, 18-19

## Implication précoce et potentiel d'impact réel

Les organismes de réglementation doivent envisager impliquer les personnes handicapées dès le début du processus d'élaboration de la réglementation,<sup>82</sup> lorsqu'ils ont une plus grande possibilité d'influencer les décisions sur les concepts et le langage de la réglementation. La littérature montre que lorsqu'une conclusion a essentiellement déjà été tirée par les autorités réglementaires, les personnes handicapées ont le sentiment que leurs opinions et leur participation ne sont pas valorisées et que leur participation est inutile.<sup>83</sup>

Conformément à cette documentation, certains des participants à l'étude de McGill ont estimé que leurs contributions n'étaient pas considérées comme importantes. Plutôt que d'élaborer une politique en gardant à l'esprit l'accessibilité dès le départ, ils ont déclaré que les gouvernements la considéraient comme une préoccupation secondaire. Un participant a déclaré :

*Le fait qu'ils nous aient eu dans la salle est bien. Je pense qu'il est important que nous y soyons et que nous ayons été vus. Mais le handicap est bien plus important que d'avoir une ou deux organisations dans une pièce. Je pense donc qu'il reste encore beaucoup de travail à faire, le handicap affecte tout le monde, donc avoir l'accessibilité intégrée est déjà au premier plan de la façon dont vous savez qu'ils vont créer des politiques et proposer des idées. C'est généralement une réflexion après coup, c'est comme, Oh attendez ouais nous avons ces idées, oh attendez-vous sont-elles accessibles?<sup>84</sup>*

Les personnes handicapées ont souvent le sentiment que la rétroaction qu'elles fournissent lors de l'élaboration de la réglementation n'est pas appréciée par les organismes de réglementation. Les participants à la recherche de McGill ont déclaré que « le gouvernement n'était pas réceptif à quoi que ce soit de nouveau que les participants avaient à dire ».<sup>85</sup> De même, dans une étude menée en Islande, un participant a déclaré : « Parfois, j'ai l'impression que c'est pro forma. Ils doivent nous inclure. Et puis, c'est comme si des décisions avaient déjà été prises lors d'une sorte de

---

<sup>82</sup> Observation générale no 7, ci-dessus au paragraphe 43

<sup>83</sup> William Sherlaw & Hervé Hudebine, "The United Nations Convention on the rights of persons with disabilities: Opportunities and tensions within social inclusion and participation of person with disabilities" (2015), 9: 1 *European Journal of Disability Research* 9 à 16 (disponible en anglais seulement); Löve et al, ci-dessus à 9; Löve, Traustadóttir & Rice, ci-dessus à 3, 6. Voir aussi Commission du droit de l'Ontario, ci-dessus à 11-12

<sup>84</sup> Movahed *et al*, ci-dessus à 21

<sup>85</sup> *Ibid* à 22

pré-réunion. »<sup>86</sup> Il s'agit d'un obstacle courant dans la littérature académique, qui est également cohérent avec les observations de nos partenaires de projet.

Pour résoudre ce problème, les régulateurs devraient suivre la recommandation du Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies pour aborder le processus avec un esprit ouvert, de sorte que les personnes handicapées ne soient pas « entendues comme une simple formalité ». <sup>87</sup> Sur la base de nos recherches, l'une des façons dont les autorités réglementaires peuvent être en mesure d'accomplir cela est d'impliquer de façon plus précoce les personnes handicapées, lorsque leur contribution a un plus grand potentiel pour influencer le contenu de la réglementation. Lepofsky et Graham recommandent la participation précoce des personnes handicapées car le potentiel de résolution de problèmes est plus grand. <sup>88</sup> En revanche, plus tard, « il peut y avoir une résistance à apporter des modifications à un projet de loi ou à une politique, bien que nécessaire pour le rendre sans obstacle, car de nombreux acteurs au sein du gouvernement sont déjà investis dans le produit déjà rédigé. »<sup>89</sup>

En résumé, l'implication des personnes handicapées nécessite la recherche précoce de la rétroaction, lorsqu'il y a plus de potentiel pour que la rétroaction ait un impact réel, en plus des autres étapes du processus d'élaboration de la réglementation. Cela oblige également les organismes de réglementation à prendre en compte de manière proactive les questions liées au handicap pendant le processus d'élaboration de la réglementation, plutôt que de se concentrer sur ces questions après la rédaction d'un règlement ou la détermination des objectifs réglementaires.

### Discussion animée avec dialogue significatif

Le paragraphe 4 (3) de la *CDPH* précise que, dans l'élaboration de la législation et des politiques qui affectent les personnes handicapées, les États parties « doivent les consulter étroitement et les font participer activement ». <sup>90</sup> Pour interpréter cet article conformément à son sens ordinaire, « participation active » doit signifier plus qu'une consultation étroite. Cela doit également signifier plus que les processus à sens unique, souvent écrits, qui sont fréquemment utilisés dans l'élaboration de la réglementation fédérale. Au lieu de cela, elle nécessite une discussion ou un dialogue dans les deux sens qui responsabilise les personnes handicapées et permet aux décideurs de mieux comprendre leurs contributions.

---

<sup>86</sup> Löve *et al*, ci-dessus à 9

<sup>87</sup> Observation générale no 7, ci-dessus au paragraphe 48

<sup>88</sup> David Lepofsky & Randal Graham, "Universal Design in Legislation: Eliminating Barriers for People with Disabilities" (2009), 30:2 Statute Law Review 129 à 154 (disponible en anglais seulement)

<sup>89</sup> *Ibid*

<sup>90</sup> *CDPH*, ci-dessus, art 4 (3)

L'étude de recherche de McGill démontre l'importance de cette implication active et « bidirectionnelle ». Les participants ont exprimé leur frustration que les réunions d'élaboration de la réglementation aient été conçues et animées d'une manière qui ne permettait pas un dialogue bilatéral.<sup>91</sup> L'étude a recommandé des discussions en petits groupes axés sur un sujet spécifique.<sup>92</sup> Elle a également suggéré que les animateurs devraient être « une force positive » dans les réunions de consultation.<sup>93</sup> Ils pourraient le faire en demandant aux participants de donner leur nom avant de parler, en décrivant clairement les sujets et les questions, et en s'assurant que tous les participants ont la possibilité de contribuer.<sup>94</sup>

Nos partenaires de projet ont également exprimé qu'une discussion animée pourrait être utile pour promouvoir une participation plus active. Ils ont recommandé que les animateurs soient des personnes handicapées ou aient une expérience significative de travail avec des communautés de personnes handicapées. Cela permettrait aux animateurs de faire tomber les barrières et d'encourager un dialogue et un échange constructifs entre les autorités réglementaires et les personnes handicapées.

Un processus bidirectionnel « actif » qui favorise le dialogue par la voie de discussions, de groupes de discussion ou de réunions de travail est susceptible de générer une participation plus significative que les processus passifs de rétroaction écrite.<sup>95</sup> Les

---

<sup>91</sup> Movahed *et al*, ci-dessus à 20, 22

<sup>92</sup> *Ibid* à 30

<sup>93</sup> *Ibid* à 27

<sup>94</sup> *Ibid*

<sup>95</sup> Le projet VOICES, basé au Center for Disability Law and Policy, dirigé par le professeur Eilionóir Flynn, illustre la participation active. Le projet s'est concentré sur le droit à la capacité juridique, décrit dans l'article 12 de la CRPD: Cliona de Bhailís, «Theoretical Framework for the VOICES Project», sous la direction de Eilionóir Flynn et al, *Global Perspectives on Legal Capacity Reform: Our Voices, Our Stories* (Routledge: Abingdon, 2019) 1 à 1-8 (disponible en anglais seulement). Il a jumelé des conteurs possédant une expérience de vie avec des répondants ayant une expérience personnelle diversifiée. Les conteurs ont rédigé des récits et les répondants ont rédigé des réponses sur des sujets spécifiques pertinents pour le cadre théorique du projet. Le projet a produit un recueil édité de ces récits et réponses: Eilionóir Flynn, «Project method and background», eds Eilionóir Flynn et al, *Global Perspectives on Legal Capacity Reform: Our Voices, Our Stories* (Routledge: Abingdon, 2019) 9 à 9 -15 (disponible en anglais seulement). L'expérience des répondants comprenait une expérience de vie, ainsi que des antécédents professionnels dans diverses disciplines. Cependant, il s'est également engagé à faire en sorte que ces histoires aient le potentiel d'apporter des changements. À cet égard, le projet VOICES a ensuite mis en relation les participants avec des décideurs politiques positionnés dans des rôles de leadership ayant l'autorité et l'influence nécessaires pour apporter des changements réels. Avant que les participants ne rencontrent les décideurs, les chercheurs ont discuté des règles de base ainsi que des antécédents des décideurs. Les conteurs et les répondants ont travaillé ensemble pour anticiper les obstacles potentiels au changement qu'un décideur politique pourrait soulever, et comment ils pourraient y répondre. Ils ont également identifié les informations les plus importantes à comprendre pour les décideurs. Les décideurs ont ensuite rencontré les participants. À l'issue de ces réunions, les chercheurs ont tenu une session de retour d'information et de réflexion, demandant à chaque décideur de s'engager à faire un petit changement pour mettre en œuvre l'article 12: Les positions, les professions et les antécédents des décideurs étaient divers, allant du transport à education to guardianship: VOICES Project, en ligne:

discussions bidirectionnelles permettent de discuter des questions difficiles de manière productive, d'une manière qui encourage la résolution de problèmes. Dans sa discussion sur le processus d'élaboration des normes de l'Ontario, David Lepofsky a déclaré que « sur des questions plus importantes et plus litigieuses, il n'y a pas de substitut à des échanges en face à face francs. »<sup>96</sup>

De plus, nos partenaires de projet et les participants à l'étude de recherche de McGill ont soulevé des idées de co-création et de collaboration dans le contexte de l'élaboration de règlements.<sup>97</sup> Ces idées sont importantes à prendre en compte, car elles reflètent un rôle pour les personnes handicapées qui encourage l'échange mutuel d'informations d'une manière qui informe de manière significative l'élaboration de la réglementation. Bien que la capacité des organismes de réglementation de mettre en œuvre la co-création ou la collaboration dans les cadres actuels de développement de la réglementation puisse être limitée, ces idées sont examinées dans nos recommandations dans le contexte des réformes futures.

### Ressources et soutiens pertinents pour le règlement proposé

Pour participer efficacement à l'élaboration de la réglementation, les personnes handicapées peuvent également avoir besoin de ressources techniques et de soutien en ce qui concerne le règlement proposé. Ces soutiens et ressources techniques doivent répondre aux divers besoins des personnes handicapées. Par exemple, selon le Comité des Nations Unies sur les droits des personnes handicapées, les obstacles existants ou historiques à l'éducation inclusive peuvent signifier que les personnes handicapées ne participent pas à une consultation réglementaire sur la même base que les autres.<sup>98</sup> La participation ne peut pas être significative là où les parties prenantes n'ont pas de réelle possibilité d'influer sur le résultat parce qu'elles n'ont pas accès aux connaissances pertinentes et aux occasions de développement des compétences.<sup>99</sup> L'élimination des obstacles à l'éducation inclusive est un exemple de l'éventail varié et complexe de soutiens, de ressources techniques et d'accommodements dont les

---

<https://ercvoices.com/resources/toolkit/outputs-and-impact-2/>. Le projet VOICES montre comment les histoires personnelles, l'expérience de vie et l'expertise des personnes handicapées peuvent jouer un rôle important dans l'élaboration des lois et des politiques. Il montre également comment les personnes handicapées peuvent être impliquées de manière significative pour transmettre leurs perspectives personnelles, leurs connaissances et leur expertise. Il démontre le pouvoir du renforcement des capacités communautaires et son grand potentiel, au fil du temps, pour amener les personnes handicapées à apporter des contributions utiles.

<sup>96</sup> David Lepofsky, "What Should Canada's Proposed Accessibility Law Include? A Discussion Paper" (2018) 38:1 NJCL 169 à 186

<sup>97</sup> Movahed *et al*, ci-dessus à 28

<sup>98</sup> Observation générale no 7, ci-dessus aux paragraphes 58 à 60

<sup>99</sup> Löve, Traustadóttir & Rice, ci-dessus à 6; voir aussi Löve *et al*, ci-dessus à 11

personnes handicapées peuvent avoir besoin pour participer à l'élaboration de règlements.

Par exemple, le rapport de Charles Beer a révélé qu'un manque de soutien et de ressources pour les comités d'élaboration des normes de l'Ontario compromettait leur capacité de fonctionner correctement.<sup>100</sup> Cela touchait en particulier les personnes handicapées qui n'avaient pas le même accès aux ressources et aux conseils techniques et juridiques que les représentants de l'industrie. En réponse à ces préoccupations, Beer a recommandé « l'engagement d'une expertise technique et sectorielle appropriée », « des documents de référence crédibles [...] sur les pratiques fondées sur des données probantes et les meilleures pratiques » et « l'établissement d'un programme officiel d'orientation et de formation pour les membres du comité ».<sup>101</sup>

Notre projet a montré un besoin particulier de deux types de ressources et de soutiens pour faciliter une participation significative des personnes handicapées à l'élaboration des règlements : des informations de base accessibles et des possibilités de développement des compétences pour renforcer les capacités au sein des communautés de personnes handicapées.

### Informations générales accessibles pour les consultations réglementaires

La recherche de McGill a mis en évidence une variété d'obstacles associés à l'information de base pour les processus d'élaboration de règlements. Premièrement, les participants ont trouvé que la quantité d'informations fournies par les autorités réglementaires était écrasante.<sup>102</sup> Un participant a déclaré ce qui suit :

*« Le gouvernement a publié le projet de loi qui comptait peut-être 100 pages ou plus, très technique et difficile à lire même si vous avez une formation universitaire. Ils ont également fourni une version en langage clair qui était absolument inappropriée et inacceptable. »*<sup>103</sup>

Deuxièmement, les participants ont constaté qu'il n'y avait pas assez de temps pour examiner les informations générales et pour consulter d'autres membres des communautés de personnes handicapées afin de recueillir leurs commentaires :

---

<sup>100</sup> Beer, ci-dessus

<sup>101</sup> Beer, ci-dessus. Une fois les modifications apportées, David Onley a fait état de commentaires mitigés. Certains participants ont trouvé l'orientation et l'expertise technique utiles, tandis que certains représentants des personnes handicapées affirment qu'ils ont peut-être bénéficié de plus de soutiens: David Onley, «2019 Legislative Review of the Accessibility for Ontarians with Disabilities Act, 2005» (2019) à 29, en ligne: <https://www.ontario.ca/page/2019-legislative-review-accessibility-ontarians-disabilities-act-2005> (disponible en anglais seulement)

<sup>102</sup> Movahed *et al*, ci-dessus à 23

<sup>103</sup> *Ibid* à 11

*« Ce n'était pas bien à l'avance... peut-être que c'était deux ou trois jours avant la réunion. ... J'aurais aimé avoir plus de temps pour consulter notre communauté afin que ce soit mieux en termes d'informations que je pourrais apporter à la table ».*<sup>104</sup>

Troisièmement, l'utilisation de termes techniques et d'acronymes a rendu les informations de base difficiles à comprendre.<sup>105</sup> Ces résultats sont également cohérents avec la littérature académique qui identifie le jargon et le langage technique comme des obstacles pour les personnes handicapées dans les processus d'élaboration des politiques.<sup>106</sup> Dans les mots des participants à l'étude de McGill :

*« Des choses qui ne sont que des concepts vraiment complexes et il existe des moyens de les ramener à un langage plus courant. Je sais que je ne peux pas m'exciter à propos de choses si je dois chercher sur Google des mots différents des questions qui sont censées être importantes pour moi et je ne sais pas ce qu'elles signifient. »*

*« C'était très technique; cela aurait été mieux dans un langage simple. Ils ont utilisé de nombreux acronymes. Si vous voulez obtenir l'avis des gens, ce sont des obstacles même si les gens savent ce qu'ils sont. »*<sup>107</sup>

En plus, les informations générales n'étaient pas toujours fournies dans des formats accessibles. Par exemple, dans certains processus d'élaboration de la réglementation, il n'y avait pas de version en langue des signes, ce qui rendait l'information inaccessible aux personnes sourdes. Les documents électroniques n'étaient pas accessibles avec un lecteur d'écran, les images n'étaient pas accompagnées de descriptions textuelles et de sites Web et les formulaires en ligne n'étaient pas accessibles aux personnes aveugles ou malvoyantes.<sup>108</sup>

Les informations de base inaccessibles rendent particulièrement difficile la participation des personnes handicapées qui ne sont pas affiliées à des organisations. Sans les connaissances et les ressources institutionnelles dont peut disposer une grande organisation, les obstacles à la participation sont souvent encore plus importants.

Les participants à l'étude de McGill ont déclaré que les grandes organisations « connaissent l'échéancier, nous savons ce que les gens du gouvernement font, nous

---

<sup>104</sup> *Ibid* à 24, allez aussi à 11

<sup>105</sup> *Ibid* à 23

<sup>106</sup> Robert F Drake, "Disabled people, voluntary organisations and participation in policy making" (2002) 30:3 Policy & Politics 373 at 380 (disponible en anglais seulement); Malacrida & Duguay, ci-dessus à 27

<sup>107</sup> Movahed *et al*, ci-dessus à 23

<sup>108</sup> *Ibid*

suivons cela jour après jour »<sup>109</sup>, tandis que les petites organisations ou les individus peuvent ne pas avoir cette expérience, ces connaissances et ces ressources. Cela a rendu plus difficile pour eux de comprendre le fonctionnement du processus, d'identifier les problèmes qui étaient pertinents pour le règlement et de proposer des solutions à ces problèmes :

*« Ils n'ont pas clarifié le processus, ce qui nous convenait car nous travaillons beaucoup dans ce domaine, mais encore une fois, d'autres organisations ou individus eux-mêmes ou des personnes ayant une expérience vécue ne sauraient pas ce cycle de législation et pourraient donc être très confus ».*<sup>110</sup>

Les chercheurs de McGill ont conclu que les informations de base accessibles devraient être rendues disponibles plusieurs semaines avant une consultation réglementaire, doivent être dans de multiples formats accessibles et doivent fournir des informations telles que l'ordre du jour d'une réunion, les objectifs du règlement, un projet de règlement, la réglementation si elle existe, notes d'information et attentes des participants.<sup>111</sup> Il est important que les principaux points soient exprimés de manière claire et concise dans un langage clair et non technique.<sup>112</sup> Les chercheurs ont souligné l'importance de reconnaître les perspectives intersectionnelles dans la conception des documents de base.<sup>113</sup>

Nos partenaires de projet ont également souligné l'importance de ressources de base accessibles fournies au moins deux semaines à l'avance, qui leur permettraient de comprendre le processus d'élaboration de la réglementation et les informations techniques pertinentes à la réglementation.

### Formation professionnelle et ressources générales pour soutenir le renforcement des capacités

Notre recherche juridique et les résultats de l'étude de McGill ont démontré un besoin de formation, d'information, d'outils et d'autres ressources pour soutenir le renforcement des capacités des organisations de personnes handicapées et des personnes handicapées. La formation professionnelle pourrait porter sur l'élaboration de réglementations ou sur des questions techniques relatives à l'objet de réglementations particulières en matière d'accessibilité.<sup>114</sup> On pourrait également se concentrer sur les

---

<sup>109</sup> *Ibid* à 14

<sup>110</sup> *Ibid* à 11

<sup>111</sup> *Ibid* à 27

<sup>112</sup> *Ibid*

<sup>113</sup> *Ibid* à 31

<sup>114</sup> Observation générale n ° 7, ci-dessus au paragraphe 58; Movahed *et al*, ci-dessus à 12

compétences de communication et de négociation pertinentes pour fournir des commentaires en personne ou par écrit.<sup>115</sup> Le renforcement des compétences et des connaissances qui facilitent une participation significative à l'élaboration de la réglementation permettrait aux communautés de personnes handicapées de se remettre en question et de développer leur expertise.<sup>116</sup>

Dans l'étude de McGill, les participants ont identifié qu'il peut être important pour certaines personnes handicapées, en particulier celles qui ne sont pas affiliées à des organisations, de suivre une formation en prise de parole en public avant d'assister à une réunion :

*« Cela dépend de la façon dont ils se sentent à l'aise face à leur propre handicap mais s'ils ne se sont pas manifestés et n'ont pas exprimé leurs besoins, n'ont rien fait de cela et n'appartiennent à aucun groupe de personnes, alors ça va être vraiment difficile. »<sup>117</sup>*

En revanche, avec des ressources et des soutiens appropriés, les personnes handicapées seront en mesure de participer avec plus de confiance et d'efficacité :

*« Fournir plus d'informations aiderait probablement les gens à mieux s'engager. Ceci est particulièrement utile pour les organisations ou les individus qui ne connaissent pas les aspects techniques juridiques et le fonctionnement des lois. »*

*« Ensuite, les participants se sentent équipés et habilités à participer... se sentent à l'aise pour s'exprimer et vraiment faire entendre leur voix. »<sup>118</sup>*

Nos recherches sur les informations de base accessibles et les ressources de développement des compétences ont éclairé le développement du matériel pédagogique pour ce projet. Nous espérons également que nos recherches éclaireront le développement de ressources supplémentaires pour renforcer les capacités communautaires grâce à d'autres projets. Nous discutons de certaines de ces initiatives dans la partie V de ce rapport final.

---

<sup>115</sup> Observation générale n ° 7, ci-dessus au paragraphes 58 à 60; Löve *et al*, ci-dessus à 10-11

<sup>116</sup> Rita Samson, "Securing the Full Participation of Persons with Disabilities and their Representative Organizations in Disability Rights Monitoring" in Marcia Rioux, Paula Pinto & Gillian Parech, eds, *Rights Monitoring and Social Change: Building Power out of Evidence* (Toronto: Canadian Scholars Press, 2015) 238 à 246 (disponible en anglais seulement); Observation générale no 7, ci-dessus au paragraphe 58

<sup>117</sup> Observation générale n ° 7, ci-dessus à 12

<sup>118</sup> *Ibid* à 27

## Paragraphe 6 (a): Dignité dans les processus d'élaboration de la réglementation

Le paragraphe 6 (a) de la *LCA* stipule que la *LCA* doit être menée conformément au principe selon lequel « toutes les personnes doivent être traitées avec dignité, quels que soit ses handicaps ». <sup>119</sup> Tel que décrit ci-dessus, la Cour suprême du Canada a reconnu que la dignité humaine est une « valeur essentielle » qui sous-tend la garantie d'égalité de la *Charte*. <sup>120</sup> À cet égard, les personnes handicapées se voient refuser leur dignité lorsqu'elles sont soumises à des stéréotypes ou à des obstacles à une pleine participation à la société. <sup>121</sup> Si certains obstacles peuvent être créés involontairement, ils dépeignent néanmoins « une image dévalorisée des [personnes handicapées] en ne les reconnaissant pas comme des êtres humains ». <sup>122</sup> Le droit canadien a toujours conclu que l'intention n'est pas pertinente pour une analyse de la discrimination et que l'enquête doit se concentrer sur l'incidence d'une loi, d'une politique ou d'une pratique. <sup>123</sup>

Comment le principe de dignité peut-il être appliqué lors de l'implication de personnes handicapées dans les processus d'élaboration de la réglementation? Selon nos recherches, quatre éléments du processus d'élaboration de la réglementation qui sont particulièrement pertinents pour la dignité sont : la conception universelle et les accommodements dans les processus d'engagement réglementaire; la reconnaissance de l'expertise des personnes handicapées; relier l'expérience de vie aux règlements en cours d'élaboration; et une compensation pour l'expertise.

## Conception universelle et accommodements individuels dans l'élaboration de la réglementation

La conception universelle fait référence à la conception d'un système ou d'un processus accessible à tous, dès le départ. <sup>124</sup> L'étude de recherche de McGill a montré que les

---

<sup>119</sup> *LCA*, ci-dessus, par. 6 (a)

<sup>120</sup> Kapp, ci-dessus au para 21

<sup>121</sup> *Québec (Procureur général) c. A*, 2013 CSC 5 au para 199

<sup>122</sup> *Ibid*

<sup>123</sup> Par exemple, *Andrews c Law Society of British Columbia*, [1989] 1 RCS 143 à la p. 174, cité plus récemment dans Kapp, ci-dessus au para 18

<sup>124</sup> Le *Center for Excellence in Universal Design* décrit la conception universelle comme «... la conception et la composition d'un environnement afin qu'il puisse être consulté, compris et utilisé dans toute la mesure du possible par toutes les personnes, quels que soient leur âge, leur taille, leurs capacités ou leur handicap. Un environnement (ou tout bâtiment, produit ou service dans cet environnement) doit être conçu pour répondre aux besoins de toutes les personnes qui souhaitent l'utiliser. Il ne s'agit pas d'une exigence particulière, au bénéfice d'une minorité de la population seulement. C'est une condition fondamentale d'une bonne conception. Si un environnement est accessible, utilisable, pratique et agréable à utiliser, tout le monde en profite... » En ligne : <http://universaldesign.ie/What-is-Universal->

occasions de concevoir des consultations et d'engagements universellement étaient parfois manquées et que les accommodements individuels n'étaient pas toujours disponibles dans les processus d'élaboration de la réglementation.<sup>125</sup> Ces problèmes portent atteinte au respect de la dignité des personnes handicapées et imposent des barrières inutiles à leur participation.

Les chercheurs de McGill ont examiné les commentaires de participants ayant divers handicaps afin de cerner leurs préoccupations particulières. Par exemple, les personnes sourdes ne recevaient pas toujours l'interprétation en langue des signes américaine ou en langue des signes québécoise, l'interprétation n'était pas toujours de haute qualité et la salle pour les réunions en personne pouvait devenir trop bruyante.<sup>126</sup> Les participants ayant des troubles de la communication ont également soulevé des préoccupations concernant le niveau de bruit de la salle, ainsi que le fait de ne pas fournir d'informations en langage simple.<sup>127</sup> Les participants ayant une déficience visuelle ont expliqué que les documents écrits n'étaient pas toujours accessibles pour les logiciels de lecture d'écran ou n'étaient pas disponibles en braille. Ils ont constaté qu'il était parfois difficile de trouver la salle pour une réunion en personne en raison de la signalisation et de l'orientation inaccessibles, et ils n'avaient pas toujours accès à la technologie, comme Internet sans fil, un ordinateur ou un logiciel de lecture d'écran.<sup>128</sup> Les participants qui se sont identifiés comme sourds-aveugles ont déclaré que les téléconférences étaient difficiles et qu'ils n'avaient pas toujours d'intervenants sourds-aveugles lors des réunions.<sup>129</sup> Les personnes étiquetées avec des déficiences intellectuelles ont expliqué que les documents étaient souvent accablants et pas dans un langage simple, et elles ont connu des attitudes capacitistes selon lesquelles elles étaient moins capables de participer que d'autres.<sup>130</sup>

Les participants ont également expliqué comment les accommodements individuels devraient être organisés. Ces considérations comprenaient le fait de donner aux interprètes des informations générales sur la consultation, de toujours disposer de formats accessibles et de modérer les niveaux de bruit :

*« Les interprètes doivent avoir une formation de base ou une compréhension de la structure politique et de la vie politique, des structures gouvernementales*

---

[Design/](#) (disponible en anglais seulement). Les principes de conception universelle ont été appliqués à l'environnement bâti, aux services, à l'éducation, à la rédaction législative et à d'autres domaines de la vie.

<sup>125</sup> Movahed *et al*, ci-dessus à 29

<sup>126</sup> *Ibid* à 15

<sup>127</sup> *Ibid* à 17

<sup>128</sup> *Ibid* à 15-16

<sup>129</sup> *Ibid* à 16

<sup>130</sup> *Ibid* à 17

*fédérales et provinciales; sinon, ils interprètent de manière incorrecte. C'est une préoccupation, car le message ne sera pas transmis correctement simplement à cause des interprétations erronées. »<sup>131</sup>*

*« Ils ont apporté à la table des informations qu'ils ne m'ont pas envoyées auparavant par voie électronique; alors, vous savez, j'ai dû demander à une personne à côté de moi de le lire à haute voix au lieu de se lire comme présenté. »<sup>132</sup>*

*« Les personnes atteintes d'Alzheimer et les personnes autistes développent des problèmes sensoriels, alors certains d'entre nous ont développé quelque chose qui s'appelle l'hyperacousie, donc chaque bruit est très fort. Tout le monde parle à côté pendant que la personne principale parle, eh bien, c'est tellement distrayant pour moi. »<sup>133</sup>*

Les participants ont souligné que ce n'est pas seulement le lieu d'une réunion qui doit être accessible, mais plutôt que les autorités réglementaires doivent considérer comment les personnes handicapées s'y déplacent également.<sup>134</sup> Par exemple, un participant ayant un handicap physique a expliqué ceci :

*« Il n'est pas idéal d'avoir une réunion à l'heure du souper par exemple de 17 h à 19 h à cause du temps et des dispositions prises pour les services de para-transport, la personne doit quitter la maison à 16 h et la prise en charge est également tard, donc cela a pris beaucoup de temps sans même avoir de rafraîchissement à la réunion ».<sup>135</sup>*

Nos partenaires de projet ont raconté leurs histoires personnelles sur les obstacles à l'accessibilité qu'ils ont rencontrés lors de leur participation aux processus d'élaboration de la réglementation. À l'instar de l'étude de McGill, leurs commentaires reflètent que les organismes de réglementation doivent faire mieux pour fournir les accommodements et utiliser la conception universelle. Par exemple, nos partenaires de projet ont souligné l'importance de fournir des assistants de communication qualifiés, des preneurs de notes, des enregistrements et des notes pour les personnes ayant des troubles de la communication. Ils ont également expliqué que les formulaires en ligne ne devraient pas expirer rapidement et devraient être compatibles avec les technologies d'assistance comme les vérificateurs orthographiques ou la prédiction de mots. Ils nous ont dit que les personnes sourdes ont besoin d'un moyen accessible de demander de

---

<sup>131</sup> *Ibid* à 15

<sup>132</sup> *Ibid* à 16

<sup>133</sup> *Ibid* à 17

<sup>134</sup> *Ibid* à 25

<sup>135</sup> *Ibid* à 19

l'aide et de recevoir des annonces de tout changement sur le site. Enfin, ils ont expliqué que l'interprétation en langue des signes devrait être fournie tout au long de la réunion ou de l'audience, et pas seulement pendant la partie où une personne sourde est invitée à donner son avis.

Cela dit, nos recherches montrent également que certains des efforts déployés par les régulateurs pour assurer l'accessibilité ont un impact positif. En décrivant le lieu d'une réunion de consultation qui s'est bien déroulée, un participant à l'étude de McGill a déclaré :

*« Je pense qu'ils ont choisi un espace accessible, cependant; il y avait de la place pour une chaise, il y avait un ascenseur, il y avait des portes poussantes, il y avait des informations liées, comme ils avaient un PowerPoint à l'écran, ils permettaient définitivement aux gens de communiquer d'une manière qu'ils se sentaient à l'aise pour communiquer ».*<sup>136</sup>

Les chercheurs de McGill ont conclu que les mesures d'adaptation pour assurer l'accessibilité et les processus d'engagement dans de multiples formats facilitent la participation des personnes handicapées.<sup>137</sup> Lors de l'identification des meilleures pratiques, les participants ont recommandé l'utilisation de plusieurs formats pour chaque consultation réglementaire, y compris « des réunions en face à face, des téléconférences, des réunions publiques, des sondages en ligne, l'utilisation des médias sociaux tels que Twitter pour obtenir les commentaires des gens ».<sup>138</sup> L'utilisation de plusieurs formats est également un moyen d'offrir aux personnes handicapées vivant dans des régions éloignées et rurales la possibilité de participer à l'élaboration de la réglementation.

*« Il est important d'avoir tous ces formats parce que chaque type d'événement joue vraiment sur les forces de groupes particuliers de personnes; Ainsi, par exemple, une interaction en face à face par rapport à une interaction au téléphone, une interaction en face à face conviendrait à ceux qui peuvent réellement avoir accès à un événement en face à face qui est quelque chose au téléphone ou peut-être basé sur le Web , Je veux dire, cela pourrait être à travers le pays, vous savez, dans une région particulière si les gens ont des barrières de transport. »*

*« Personnellement, je préfère les réunions en face-à-face aux téléconférences uniquement du point de vue de l'accès. Je trouve cela difficile. Mais en même temps, la téléconférence et la salle municipale, ce genre de choses, sont un bon*

---

<sup>136</sup> *Ibid* à 25

<sup>137</sup> *Ibid* à 25-27

<sup>138</sup> *Ibid* à 26

*moyen d'atteindre les gens qui vivent à l'extérieur des grands centres urbains, et je pense que c'est aussi important. »*

L'étude de McGill démontre également que les organismes de réglementation devraient donner plus de préavis aux participants pour se préparer aux consultations et aux organisations pour obtenir des commentaires de leurs communautés.<sup>139</sup> Cette recommandation est appuyée par la littérature académique. Par exemple, Malacrida et Duguay ont comparé l'année complète de préavis des changements de politique du gouvernement de l'Alberta qui a été donné aux organismes représentant les personnes handicapées avec l'avis de dernière minute donné aux personnes handicapées qui n'étaient pas affiliées à ces organismes.<sup>140</sup>

Les résultats de notre recherche démontrent que davantage de travail doit être fait pour assurer une conception et une accessibilité universelles dans les processus d'engagement réglementaire. Les obstacles décrits ci-dessus ont miné la participation des personnes handicapées à l'élaboration de la réglementation. Cependant, au-delà de cela, ils ont également eu un impact sur leur dignité et ont implicitement indiqué que leurs besoins n'étaient pas importants. Les organismes de réglementation fédéraux doivent faire davantage pour garantir aux personnes handicapées une chance égale et significative de participer à l'élaboration de la réglementation.

### Reconnaissance et respect de l'expertise

William Sherlaw et Hervé Hudebine déclarent que les personnes handicapées ont droit à la « parité participative » dans le contexte de la création et de la mise en œuvre des lois et des politiques.<sup>141</sup> Cela signifie qu'ils devraient avoir « une possibilité égale de s'exprimer ». <sup>142</sup> Les personnes handicapées, y compris celles qui ne sont pas affiliées à des organisations, doivent avoir l'impression d'être « entendues et que leurs besoins sont compris et pris en compte » par les décideurs.<sup>143</sup>

Certains participants à l'étude de McGill avaient l'impression de ne pas avoir eu une réelle opportunité de contribuer lors des réunions de consultation réglementaire :

*« Beaucoup de gens n'étaient pas impliqués exactement dans ce qui était dit, ou encore une fois c'était trop aride pour qu'ils se donnent même la peine d'en discuter. Il y a eu une discussion, mais cela impliquait une ou deux personnes,*

---

<sup>139</sup> *Ibid* à 30

<sup>140</sup> Malacrida & Duguay, ci-dessus à 26

<sup>141</sup> Sherlaw & Hudebine, ci-dessus à 14, 17

<sup>142</sup> *Ibid*

<sup>143</sup> *Ibid* à 14

*et ce sont les mêmes personnes qui participeraient à la discussion. Donc, la plupart d'entre eux ne faisaient qu'écouter. »<sup>144</sup>*

Les participants à l'étude de McGill ont éprouvé une fatigue de consultation en partie à cause de ce « sentiment que leur voix n'était pas entendue » et « ne se sentaient pas engagés (ex. : dans la prise de décisions) ». <sup>145</sup> Voici, dans leurs mots :

*« Je pense que tout ce que c'est, c'est une rue à sens unique - qu'on nous pose des questions et ensuite nous donnons les réponses et ensuite nous ne participons pas en tant qu'égaux à la table de prise de décision. »*

*« Ils peuvent nous écouter au lieu de continuer à nous demander des commentaires. Ils n'écoutent pas. Nous savons ce que nous voulons. »<sup>146</sup>*

Pour favoriser un dialogue ouvert, les gouvernements et les régulateurs peuvent avoir besoin d'envisager l'élaboration de réglementations du point de vue de leurs parties prenantes, y compris les personnes handicapées. Raymond Lang et Ambrose Murangira, écrivant sur l'élaboration des politiques en Afrique, reconnaissent que :

*« L'un des obstacles les plus longs et les plus enracinés à la mise en œuvre de politiques et pratiques fondées sur les droits de la personne est que les décideurs d'une part, et les organisations de personnes handicapées d'autre part, ne se comprennent pas la vision du monde de l'autre ».<sup>147</sup>*

Si les autorités réglementaires n'abordent pas le processus d'engagement avec une compréhension et un respect des perspectives des personnes handicapées, elles peuvent sous-évaluer leur expertise. Cela peut amener les participants à penser que leur rétroaction n'a pas d'importance et peut contribuer à la fatigue de la consultation. Cependant, les études universitaires, nos recherches qualitatives et nos expériences avec le processus d'élaboration des normes de l'Ontario démontrent tous qu'il est possible que des mesures pour résoudre ce problème facilitent une conversation plus productive.

Les résultats de la recherche de McGill démontrent que les organismes de réglementation devraient être plus réceptifs et ouverts à l'expertise et à l'expérience de

---

<sup>144</sup> Movahed *et al*, ci-dessus à 22

<sup>145</sup> *Ibid* à 25

<sup>146</sup> *Ibid*

<sup>147</sup> Raymond Lang et Ambrose Murangira, « Barriers to the Inclusion of Disabled People and Disability Policy-Making in Seven African Countries » inclus dans Jukka Kumpuvuori et Martin Scheinin, eds, *United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities – Multidisciplinary Perspectives* (Helsinki, The Center for Human Rights of Persons with Disabilities in Finland, 2010) 159 à 174 (disponible en anglais seulement)

vie des personnes handicapées. Les participants ont déclaré que les décideurs « n'avaient pas suffisamment sollicité leur expertise » et qu'ils « estimaient que la consultation n'était pas destinée aux personnes ayant une expérience vécue ». <sup>148</sup> Ces frustrations peuvent concerner, au moins en partie, des questions et des sujets avancés par les autorités réglementaires qui semblaient sans rapport avec l'expérience de vie des personnes handicapées. <sup>149</sup> Les participants ont estimé que leurs contributions étaient ignorées et considérées comme moins importantes :

*« Les soumissions individuelles qui ont été entendues ainsi que les voix individuelles, je ne suis pas totalement convaincu que celles-ci ont été nécessairement entendues et quel poids leur a été accordé. »*

*« Cette consultation a filtré une grande partie des voix des personnes handicapées, et elles se sont réduites à un certain nombre de points qu'elles veulent mettre en avant dans un document de consultation. »* <sup>150</sup>

À cet égard, il peut être important que les parties prenantes et le personnel du gouvernement comprennent les principes des droits de la personne et l'importance de recevoir les points de vue des personnes handicapées. Par exemple, en Ontario, l'examen indépendant de David Onley de la LAPHO a reçu des commentaires recommandant une « conversation plus collaborative » par opposition à la structure de négociation contradictoire qui caractérisait de nombreux comités d'élaboration de normes. <sup>151</sup> Une solution qui lui a été proposée était que la Commission ontarienne des droits de la personne devrait offrir une formation de sensibilisation aux droits de la personne au personnel du gouvernement et aux membres des comités. <sup>152</sup>

De plus, les personnes handicapées peuvent fournir une sensibilisation essentielle pour permettre au personnel impliqué dans les processus d'élaboration de règlements de mieux comprendre les expériences de vie des personnes handicapées, le capacitisme systémique, l'accessibilité, la diversité au sein des communautés de personnes handicapées et la discrimination intersectionnelle. <sup>153</sup> Cela est conforme au cadre de la CDO, qui exige que le personnel gouvernemental mettant en œuvre les processus

---

<sup>148</sup> Movahed *et al*, ci-dessus à 20, 22

<sup>149</sup> *Ibid* à 9

<sup>150</sup> Movahed *et al*, ci-dessus à 11

<sup>151</sup> Onley, ci-dessus aux p. 29-30

<sup>152</sup> *Ibid*

<sup>153</sup> Écosse, First Minister's Advisory Group on Human Rights Leadership, « Recommendations for a new human rights framework to improve people's lives » (10 décembre 2018), p. 40, en ligne :

<https://humanrightsladership.scot/wp-content/uploads/2018/12/First-Ministers-Advisory-Group-on-Human-Rights-Leadership-Final-report-for-publication.pdf> (disponible en anglais seulement);

Observation générale n ° 7, ci-dessus au para 60

juridiques, tels que le processus d'élaboration de la réglementation, « ait les compétences, les connaissances et les ressources nécessaires pour traiter ceux qui y accèdent avec respect, répondre à leurs besoins et s'assurer soutiens [...] auxquels ils ont droit. »<sup>154</sup> De même, nos partenaires de projet ont recommandé que le personnel de l'organisme de réglementation reçoive une formation sur le travail avec les personnes handicapées et que cette formation soit dispensée par les personnes handicapées elles-mêmes.

Enfin, pour reconnaître l'expérience de vie et l'expertise des personnes handicapées, les organismes de réglementation doivent identifier et corriger les déséquilibres de pouvoir qui peuvent survenir dans le contexte des processus d'élaboration de la réglementation. L'étude de McGill a identifié que « des relations de pouvoir peuvent faire surface dans le processus lorsque des représentants du gouvernement, habitués à prendre la parole en public, peuvent être mis côte à côte avec des personnes qui partagent des détails personnels sur leurs expériences quotidiennes ». <sup>155</sup>

Ces résultats sont conformes à la littérature universitaire, qui identifie les déséquilibres de pouvoir entre les gouvernements et les organismes de bienfaisance, et les personnes handicapées. En particulier, les représentants du gouvernement jouissent d'une autorité importante en raison de leur rôle dans la conception et la mise en œuvre des processus de réglementation, ainsi que dans l'octroi de financement aux organisations de personnes handicapées.<sup>156</sup> De plus, le gouvernement a accès à de plus grandes ressources informationnelles, humaines et financières.<sup>157</sup>

Les déséquilibres de pouvoir peuvent être exacerbés par la discrimination intersectionnelle que subissent les participants. Par exemple, les personnes handicapées issues de communautés racialisées, de communautés de nouveaux arrivants, de communautés de genres divers et les femmes handicapées vivent l'oppression et la marginalisation de manière unique. Les décideurs et les facilitateurs de la consultation doivent être conscients de ces expériences et y être attentifs, et doivent prendre des mesures proactives pour remédier aux déséquilibres de pouvoir qui pourraient en résulter.

Pour ces raisons, il est essentiel que les facilitateurs veillent à ce que toutes les personnes participant à une réunion d'élaboration de la réglementation aient la possibilité de contribuer; que la conversation ne soit pas dominée par le gouvernement ou les intervenants de l'industrie; et que les contributions de chacun sont appréciées et respectées.

---

<sup>154</sup> Commission du droit de l'Ontario, ci-dessus à 19

<sup>155</sup> Movahed *et al*, ci-dessus à 12

<sup>156</sup> Drake, ci-dessus à 378

<sup>157</sup> *Ibid*

## Reconnaître les liens entre l'expérience de vie et les règlements d'accessibilité

L'étude de McGill et nos partenaires de projet ont identifié que souvent, les informations de base fournies par les autorités réglementaires et leur formulation de questions, de réunions et d'appels à soumissions écrites ne reconnaissaient pas ou ne mettaient pas en évidence comment les sujets très techniques d'un règlement se rapportaient aux expériences de vie des personnes handicapées. Cela signifiait que les personnes handicapées se heurtaient aux obstacles supplémentaires de devoir traduire ces sujets techniques en leurs impacts plus pratiques, puis de justifier la pertinence de leur contribution.

Les participants à l'étude de McGill ont décrit ces obstacles de la manière suivante :

*« Le défi de savoir comment vous prenez votre expérience quotidienne et la transférez dans un cadre politique, je pense que c'était un défi pour les gens. »*

*« Quand vous avez une personne qui n'a pas du tout d'expérience dans ces processus, elle apporte à la table son expérience vécue avec une certaine authenticité. Cela apporte souvent une sorte de sensation de vie réelle dans la pièce. Mais il faut une personne qui a travaillé avec une organisation pour articuler cela d'une manière qui contribue au résultat du plaidoyer, donc vous avez besoin des deux. »<sup>158</sup>*

Nos partenaires de projet ont fait part de préoccupations similaires. Ils estimaient que les organismes de réglementation pourraient communiquer plus efficacement comment les règlements pourraient être pertinents et pourraient les affecter dans leur vie de tous les jours. Cela leur permettrait de fournir une contribution plus utile et de s'impliquer davantage dans les processus d'élaboration de la réglementation.

Ces résultats sont également reflétés dans la littérature académique. Joseph Lane et Juan Rogers expliquent que quelqu'un qui génère des connaissances - dans ce cas, le décideur - devrait « adapter ses conclusions aux capacités et aux valeurs des publics cibles pour rendre les connaissances plus assimilables » par des personnes qui n'ont pas leur expertise technique.<sup>159</sup> Ils expliquent que les destinataires de ces connaissances sont plus susceptibles de comprendre et d'être intéressés si son contenu, son format et son contexte sont adaptés avec le public cible à l'esprit.<sup>160</sup>

---

<sup>158</sup> Movahed *et al*, ci-dessus à 11-12

<sup>159</sup> Joseph Lane et Juan Rogers, « Engaging national organizations for knowledge translation: Comparative case studies in knowledge value mapping » (2011) 6: 106 *Implementation Science* 1 à 12 (disponible en anglais seulement)

<sup>160</sup> *Ibid*

Ces résultats de recherche démontrent que le respect de l'expertise des personnes handicapées va au-delà de la simple ouverture à recevoir des histoires et des expériences personnelles. Cela signifie également que pour impliquer les personnes handicapées de manière plus significative, les autorités réglementaires doivent considérer leur réglementation du point de vue des personnes handicapées dès le départ, et incorporer cette perspective dans la conception de leurs documents de base, de leurs ordres du jour et des questions qu'elles posent.

### Rémunération de l'expertise

Les autorités réglementaires peuvent également faire preuve de respect pour l'expertise des personnes handicapées en offrant une rémunération pour leur expertise, leur temps et leurs efforts.<sup>161</sup> Le Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies explique que les États « devraient renforcer la capacité des organisations de personnes handicapées à participer à toutes les phases de l'élaboration des politiques, en fournissant un renforcement des capacités et une formation indépendante sur le modèle des droits de la personne concernant le handicap, y compris par le financement. »<sup>162</sup> Il recommande également que les États « allouent des fonds pour la consultation » qui sont fournis à diverses personnes handicapées, « y compris un financement institutionnel de base durable ».<sup>163</sup>

Le défaut de fournir une indemnisation est un obstacle important à la participation à l'élaboration de la réglementation. Lepofsky et Graham observent que les personnes handicapées « constituent une minorité importante et substantiellement désavantagée ».<sup>164</sup> Elles sont sous-représentées dans la population active et dans l'enseignement postsecondaire, mais surreprésentées parmi les personnes vivant dans la pauvreté.<sup>165</sup> Elles sont également confrontées à « un désavantage chronique [...] dû à des décennies d'obstacles qui empêchent les personnes handicapées de participer pleinement à la société » et à des attitudes discriminatoires et à des stéréotypes « qui assimilent handicap et incapacité ».<sup>166</sup> Alors que certaines organisations de personnes handicapées bénéficient d'un financement public, une grande partie de ce financement n'est pas le financement « de base » stable que le Comité des Nations Unies

---

<sup>161</sup> Observation générale n ° 7, ci-dessus aux paragraphes 60-61. Cela est conforme à l'interprétation du Comité des Nations Unies des articles 4 (3) et 33 (3) de la CDPH comme exigeant des gouvernements qu'ils fournissent aux organisations représentatives de personnes handicapées un financement institutionnel de base et qu'ils garantissent l'autonomie de ces organisations.

<sup>162</sup> *Ibid* au paragraphe 60

<sup>163</sup> *Ibid* au paragraphe 61

<sup>164</sup> Lepofsky & Graham, ci-dessus à 138

<sup>165</sup> *Ibid* à 138-139

<sup>166</sup> *Ibid* à 139

recommande. Cela crée des obstacles importants pour ces organisations pour entreprendre et faciliter le renforcement des capacités à long terme avec les communautés de personnes handicapées.

Nos partenaires de projet ont observé qu'il est difficile, et parfois impossible, pour les personnes handicapées et les organisations qui manquent de ressources de participer à l'élaboration de la réglementation pour peu ou pas de rémunération. En outre, ils ont soulevé des inquiétudes selon lesquelles sans investissement dans le renforcement de la communauté, plus la demande de contribution de la communauté des personnes handicapées augmente, moins il peut exister de capacités au sein des communautés de personnes handicapées pour répondre à ces demandes.

L'étude de McGill souligne que l'absence d'indemnisation et de remboursement des frais de déplacement, d'hébergement et d'autres dépenses est un obstacle important à une participation significative des personnes handicapées à l'élaboration de la réglementation.<sup>167</sup> Ces obstacles étaient particulièrement préoccupants pour les personnes handicapées qui n'étaient pas affiliées à des organisations disposant de ressources suffisantes. Les participants ont déclaré que :

*« Nous savions que [la consultation publique de la LCA] était importante. Je veux dire que nous avons tous dû creuser profondément et à l'intérieur de tout ce que nous avons. Je veux dire que les gens vendaient des choses simplement pour pouvoir participer... Je vais vous dire que la communauté des personnes handicapées est l'une des communautés qui travaillent le plus dur parce que nous devons simplement survivre. »*

[...]

*« Je fais du bénévolat. Nous le faisons pour une organisation qui n'a pas les moyens de payer, nous sommes une organisation de consommateurs, donc il y a aussi des problèmes de ressources. Je n'aurais pas pu le faire moi-même et si je n'aurais pas pu trouver six autres personnes pour m'aider; il n'y a aucun moyen que j'aurais pu faire tout cela seul. »<sup>168</sup>*

L'étude de McGill reflète également l'importance de tenir compte des circonstances et des besoins individuels des participants. Par exemple, le fait de ne pas indemniser les personnes handicapées pour leurs dépenses peut avoir un impact disproportionné sur les parents seuls qui ont besoin de services de garde pour assister à des réunions en personne.<sup>169</sup> Certaines personnes handicapées ont besoin de personnes de soutien

---

<sup>167</sup> Movahed *et al*, ci-dessus à 12

<sup>168</sup> *Ibid* à 24

<sup>169</sup> *Ibid* à 12

rémunérées, comme des conseillers pour les personnes étiquetées avec une déficience intellectuelle.<sup>170</sup>

Lorsqu'ils envisagent une indemnisation pour la participation aux processus d'élaboration de la réglementation, il est important que les organismes de réglementation structurent ces paiements de manière à ne pas compromettre les prestations de soutien du revenu des participants.<sup>171</sup>

Les chercheurs de McGill ont conclu que le financement pour « couvrir les dépenses liées à l'hébergement, à la nourriture, au transport, aux préposés personnels (si nécessaire) et à la garde d'enfants » faciliterait la participation des personnes handicapées.<sup>172</sup> Ils ont également recommandé que les organismes de réglementation fournissent un financement aux organisations au sein des communautés de personnes handicapées qui sont traditionnellement sous-représentées dans les processus d'élaboration de règlements.<sup>173</sup> Ils ont conclu que le financement était crucial pour la capacité de certains participants à participer, ainsi que pour transmettre le message que leur temps et leur expertise étaient valorisés :

*« Nous devons sentir que nous sommes appréciés, nous devons sentir que les connaissances et l'expérience que nous transmettons vont être utilisées. Donc, tout ce problème de ne pas payer pour les services et le temps, je pense qu'il faut y remédier. »*

*« Étant donné que nous sommes un très petit nombre d'employés, impliquer continuellement la société civile et ne pas rembourser ou fournir d'honoraires ou simplement supposer que la société civile a la capacité de consacrer autant d'efforts mentaux à la consultation du gouvernement est un problème. Mais la société civile a donné beaucoup de temps et d'efforts, beaucoup d'expertise technique, beaucoup d'écriture, beaucoup de rédaction et de réécriture et il n'y a pas d'argent pour le faire en dehors des projets. »<sup>174</sup>*

En règle générale, de nombreuses heures sont nécessaires pour examiner des informations techniques détaillées, consulter les communautés, participer à des réunions et préparer des observations écrites. Offrir une indemnisation pour l'expertise et le temps des personnes handicapées pourrait éliminer les obstacles financiers à la capacité et à la participation de ces personnes, ce qui semble évident dans notre recherche.

---

<sup>170</sup> *Ibid* à 29

<sup>171</sup> *Ibid* à 12

<sup>172</sup> *Ibid* à 26

<sup>173</sup> *Ibid*

<sup>174</sup> *Ibid*

## Paragraphe 6 (e) : Participation diversifiée et reconnaissance des expériences intersectionnelles

Le paragraphe 6 (e) stipule que la *LCA* doit être appliquée conformément au principe selon lequel « les lois, les politiques, les programmes, les services et les structures doivent prendre en compte les handicaps des personnes, les différentes façons dont les personnes interagissent avec leur environnement ainsi que des formes multiples et intersectionnelles de discrimination et de marginalisation vécues par celles-ci ». <sup>175</sup> À cet égard, l'Observation générale n ° 7 du Comité des droits des personnes handicapées des Nations Unies explique que les processus législatifs doivent impliquer des organisations représentant une grande diversité de personnes handicapées réel ou perçu, ainsi que des organisations représentant des personnes handicapées en situation de discrimination intersectionnelle. <sup>176</sup> Les autorités réglementaires doivent faire de leur mieux pour recevoir les points de vue de diverses communautés de personnes handicapées.

## Recrutement de participants avec des perspectives diverses

Notre recherche démontre l'importance de recruter des personnes handicapées qui apportent des perspectives diverses à l'élaboration de la réglementation. Cependant, cela démontre également que les efforts de sensibilisation et d'engagement pour les processus d'élaboration de règlements sont souvent insuffisamment inclusifs.

Les personnes handicapées ont des expériences de vie distinctes qui reflètent de multiples domaines de discrimination. Par exemple, « 2,1 millions de femmes (14,9%) [...] âgées de 15 ans ou plus ont déclaré avoir un ou plusieurs handicaps qui les limitent dans leurs activités quotidiennes en 2012. » <sup>177</sup> De plus, 3,7% des enfants canadiens de moins de 15 ans ont déclaré un handicap en 2006. <sup>178</sup> L'Association des femmes autochtones du Canada a également déclaré en 2018 que « plus de 450 000

---

<sup>175</sup> *LCA*, ci-dessus, para 6 (e)

<sup>176</sup> Observation générale n ° 7, ci-dessus au paragraphe 50. Cela comprend les organisations représentant les enfants et les femmes handicapés, en plus de celles représentant une grande diversité de handicaps réels ou perçus (paragraphe 28). À cette fin, le Comité des Nations Unies a établi des critères pour les organisations représentatives qui participent aux processus législatifs, concernant: leurs objectifs de faire valoir les droits des personnes handicapées; les employés et représentants étant des personnes handicapées; le manque d'affiliation avec les partis politiques et les pouvoirs publics, et le reflet d'une diversité de milieux, qu'ils soient axés sur un handicap réel ou perçu ou sur toutes les personnes handicapées (paragraphe 11).

<sup>177</sup> Amanda Burlock, « Femmes handicapées » (2017) Statistique Canada, en ligne : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/89-503-x/2015001/article/14695-fra.htm>

<sup>178</sup> Statistique Canada, « Enquête sur la participation et les limitations d'activités 2006: Familles d'enfants handicapés au Canada » (2006), en ligne : <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/89-628-x/89-628-x2008009-fra.htm>

Autochtones s'identifient comme ayant un handicap, une fonction ou une limitation, mais on ne sait pas combien de ces personnes sont des femmes, des filles ou des genres divers en raison de données inexactes et insuffisantes. »<sup>179</sup>

Le Réseau des femmes handicapées du Canada explique que l'expérience de vie des personnes handicapées « est à la fois complexe et diversifiée et qu'il n'y a pas d'expérience monolithique d'avoir un handicap ». <sup>180</sup> Il reconnaît que certains handicaps sont moins susceptibles d'être reflétés dans la littérature et peuvent être négligés dans la recherche et l'élaboration de politiques concernant les personnes handicapées. <sup>181</sup>

Sherlaw et Hudebine affirment que les personnes handicapées et leurs organisations représentatives peuvent avoir des points de vue et des approches différents sur la même question. <sup>182</sup> Laverne Jacobs, Britney de Costa et Victoria Cino observent également que les expériences de vie distinctes des personnes handicapées sont teintées par d'autres caractéristiques personnelles, telles que la race, le sexe, l'orientation sexuelle et autres. <sup>183</sup> Si certains groupes ou personnes handicapées ne peuvent pas participer au processus d'élaboration de la réglementation, cela pourrait limiter considérablement la diversité des points de vue disponibles pour les décideurs.

La nature sous-inclusive des consultations a été soulevée comme un problème dans le processus d'élaboration des normes d'accessibilité de l'Ontario, ainsi que dans les juridictions à l'extérieur du Canada. <sup>184</sup> L'examen législatif de la LAPHO par Charles Beer a décrit les préoccupations selon lesquelles les personnes ayant des handicaps non évidents, comme la santé mentale ou des troubles d'apprentissage, étaient sous-représentées dans le processus d'élaboration des normes de l'Ontario. <sup>185</sup> Ce problème a persisté, selon David Onley, qui a effectué un examen ultérieur de la LAPHO et a

---

<sup>179</sup> Association des femmes autochtones du Canada, «Accessibility and Disability for Indigenous Women, Girls, and Gender Diverse People» (2018) à 5, en ligne : [https://www.nwac.ca/wp-content/uploads/2018/05/Accessibility-Final-Report\\_1.pdf](https://www.nwac.ca/wp-content/uploads/2018/05/Accessibility-Final-Report_1.pdf) (disponible en anglais seulement)

<sup>180</sup> Réseau des femmes handicapées du Canada, «More than a Footnote: A Research Report on Women and Girls with Disabilities in Canada » (2019) à 23, en ligne : [https://dawnCanada.net/media/uploads/page\\_data/page-64/more\\_than\\_a\\_footnote\\_research\\_report.pdf](https://dawnCanada.net/media/uploads/page_data/page-64/more_than_a_footnote_research_report.pdf) (disponible en anglais seulement)

<sup>181</sup> Ibid à 17

<sup>182</sup> Sherlaw & Hudebine, ci-dessus à 15

<sup>183</sup> Laverne Jacobs, Britney de Costa et Victoria Cino, « The *Accessibility for Manitobans Act*: Ambitions and Achievements in Antidiscrimination and Citizen Participation » (2016) 5: 4 *Canadian Journal of Disability Studies* 1 à 10 (disponible en anglais seulement)

<sup>184</sup> La représentation insuffisante des personnes handicapées est également un problème à l'extérieur du Canada. Dans une étude menée en Islande, aucune organisation répondant à la définition de représentant de la CDPH n'a été incluse dans le groupe de travail sur la législation relative aux personnes handicapées, et pendant un certain temps, aucune personne handicapée n'a été incluse du tout : Löve *et al.* à 8, 11

<sup>185</sup> Beer, ci-dessus

recommandé que le gouvernement de l'Ontario assure une représentation croisée des personnes handicapées dans les comités d'élaboration des normes, y compris les personnes ayant des handicaps évidents, non évidents et épisodiques, ainsi qu'une gamme d'âges.<sup>186</sup> La littérature académique du Royaume-Uni démontre également que les obstacles à la participation peuvent signifier que les personnes handicapées affiliées à des organisations plus petites se sentent négligées.<sup>187</sup>

L'étude de McGill renforce ces conclusions de la recherche juridique. En particulier, les personnes handicapées autochtones qui vivent dans des réserves et d'autres qui vivent dans des régions éloignées font face à des obstacles supplémentaires à la participation. Les participants à la recherche ont expliqué que :

*« La personne autochtone ayant deux ou trois conditions de handicap vivant dans une réserve éloignée n'a pas la possibilité de participer aux consultations gouvernementales, n'a pas la possibilité adéquate d'avoir son avis et de participer pleinement. Ce n'est donc qu'un exemple des personnes handicapées qui ne sont pas celles qui s'expriment clairement, qui n'ont peut-être pas accès à un ordinateur, qui n'ont peut-être pas ce niveau de capacité pour répondre à une enquête en ligne et ne sont pas à l'aise avec des moyens auxquels elles ont des difficultés d'accès. »*

De plus, les participants à l'étude de McGill ont souligné les obstacles à la participation à l'élaboration de règlements pour les enfants, les jeunes et leurs familles, notamment le manque de garderies, d'information adaptée aux enfants et le manque d'« espaces sûrs » pour les enfants et les jeunes handicapés.<sup>188</sup>

Les participants à la recherche de McGill ont également expliqué que des groupes tels que les nouveaux arrivants au Canada ayant un handicap, les personnes LGBTQIA2S + handicapées et d'autres étaient également sous-représentés dans l'élaboration de la réglementation.<sup>189</sup> Ils ont attribué cela aux barrières linguistiques, au manque de ressources financières, au manque de connaissances sur les règlements en cours d'élaboration et au manque d'occasions de participer.<sup>190</sup>

---

<sup>186</sup> Onley, ci-dessus à 29

<sup>187</sup> Graeme Baxter, « The Best Laid Schemes? The Provision and Accessibility of Government Consultation in the UK »(2010) 60 Libri 253 à 265 (disponible en anglais seulement)

<sup>188</sup> Movahed *et al*, ci-dessus à 18

<sup>189</sup> *Ibid* à 19

<sup>190</sup> *Ibid*

## Recrutement proactif, transparent et accessible

Les autorités réglementaires devraient prendre des mesures proactives pour atteindre les groupes qui peuvent rencontrer des obstacles particuliers à la participation, tels que les personnes étiquetées avec une déficience intellectuelle ou les personnes ayant des troubles de la communication.<sup>191</sup> Il ne suffit pas de recevoir des commentaires d'un groupe limité de participants ou de participants qui ont contribué aux processus d'élaboration de la réglementation dans le passé. Notre recherche démontre que de nombreuses personnes handicapées, en particulier celles qui ne sont pas affiliées à de grandes organisations, ne sont pas au courant des consultations réglementaires et ne sont pas engagées par les méthodes de sensibilisation actuellement utilisées par les organismes de réglementation.

Par exemple, les personnes ayant des types particuliers de handicap ou les citoyens peuvent être plus susceptibles de participer à l'élaboration des politiques.<sup>192</sup> La recherche de McGill démontre que les consultations en personne ont souvent lieu dans les grandes villes et peuvent exclure des personnes en dehors des centres urbains :

*« Un vrai préjugé qui se produit avec beaucoup de ces choses est qu'ils ont tendance à se concentrer sur le milieu urbain, l'expérience urbaine des personnes handicapées. »*

[...]

*« Je me souviens que le groupe des personnes handicapées consultait de son propre chef dans des endroits où le gouvernement fédéral ne s'était pas rendu afin d'essayer de fournir des commentaires aux personnes handicapées qui n'auraient peut-être pas à se rendre à une séance publique en personne. »<sup>193</sup>*

Les participants ont suggéré que les organismes de réglementation devraient financer le transport et tenir des réunions dans des collectivités plus éloignées et dans d'autres endroits où les groupes sous-représentés seraient plus susceptibles d'assister :

*« Ils [le gouvernement] doivent se rendre dans la communauté pour faire la consultation et fournir une allocation de transport parce que tout le monde n'a pas la technologie qui si vous passez tout à la technique et aux sondages et en*

---

<sup>191</sup> Sherlaw & Hudebine, ci-dessus à 15-16; Observation générale no 7, ci-dessus au paragraphe 54

<sup>192</sup> Lang & Murangira, ci-dessus, font ces observations sur la participation à l'élaboration des politiques dans les pays africains à 170-171, 180-183

<sup>193</sup> Movahed *et al*, ci-dessus à 19, allez également à : 14. Allez aussi à : Malacrida & Duguay, ci-dessus à 25-26

*quelque sorte le moyen facile de faire des consultations et de simplement les lancer faites le sondage. »<sup>194</sup>*

*« Mais si vous voulez vraiment avoir une image complète de ce à quoi sont confrontées les personnes ayant un large éventail de handicaps dans ce pays, vous devez vous mettre à genoux et leur parler dans leur propre espace. Alors, par exemple, qu'en est-il des personnes handicapées dans les prisons, qu'en est-il des personnes handicapées qui sont sans abri? »<sup>195</sup>*

Nos partenaires de projet ont fait part de leur inquiétude selon laquelle les personnes handicapées qui ne sont pas affiliées à une organisation non gouvernementale ou à une organisation communautaire sont souvent exclues des processus d'élaboration de la réglementation. Ces préoccupations ont également été appuyées par les conclusions des chercheurs de McGill, qui ont conclu qu'il y avait « les mêmes personnes aux réunions tout le temps »<sup>196</sup> et que « l'information sur les consultations n'était pas largement annoncée ou diffusée, mais restait au sein du même groupe de personnes ».<sup>197</sup>

En particulier, il est peu probable que les personnes extérieures aux grandes organisations soient au courant des consultations sur la réglementation. Les participants à l'étude de McGill ont déclaré que :

*« La majorité d'entre eux ne savent même pas que cela se passe, et ils ne savent pas comment contribuer, et ils n'ont pas les connaissances nécessaires pour contribuer. Je pense qu'il y a tellement de potentiel inexploité pour éduquer les gens et faire entendre leur voix. »<sup>198</sup>*

Des résultats similaires ont été obtenus par des études menées en Alberta et en Écosse.<sup>199</sup> Ces conclusions ont également été confirmées par nos partenaires de projet, qui ont souligné l'importance de mesures plus proactives de la part des autorités

---

<sup>194</sup> Movahed *et al*, ci-dessus à 19

<sup>195</sup> *Ibid* à 21

<sup>196</sup> *Ibid*

<sup>197</sup> *Ibid* à 22

<sup>198</sup> *Ibid*

<sup>199</sup> Malacrida et Duguay ont conclu que de nombreuses personnes handicapées n'étaient pas au courant des consultations menées par le gouvernement de l'Alberta ou l'ont découvert à la dernière minute lorsqu'il était trop tard pour y participer : Malacrida & Duguay, ci-dessus à la p. 26. Une étude concernant les consultations gouvernementales en Écosse démontre également que de nombreuses personnes handicapées n'étaient pas au courant des consultations sur l'élaboration des politiques gouvernementales : Graeme Baxter, Rita Marcella et Laura Illingworth, « Organizational information behavior in the public consultation process in Scotland » (2010) 15: 4 Information Research 1 à 6-7 (disponible en anglais seulement)

réglementaires pour impliquer les participants. Ces résultats de recherche démontrent qu'une sensibilisation insuffisante des organismes de réglementation crée des obstacles pour les personnes handicapées qui ne sont pas au courant des consultations et ne peuvent donc pas y participer.

Par conséquent, les organismes de réglementation doivent faire des efforts particuliers pour faire connaître leurs processus d'engagement aux personnes handicapées qui n'ont jamais participé à l'élaboration de la réglementation auparavant, en particulier celles appartenant à des groupes sous-représentés. L'étude de McGill a conclu que les organismes de réglementation devraient « améliorer leurs stratégies de sensibilisation », en identifiant les bulletins, les médias sociaux et la diffusion de l'information sur les sites Web des plus grandes organisations.<sup>200</sup> En outre, des personnes appartenant à des groupes sous-représentés pourraient être embauchées pour améliorer les efforts de sensibilisation des organismes de réglementation. La littérature universitaire soutient l'influence « interne » que les fonctionnaires handicapés peuvent avoir pour améliorer l'accessibilité à l'élaboration des politiques en fonction de leur expérience de vie et de leur accès aux processus gouvernementaux et à la prise de décision.<sup>201</sup>

Un autre obstacle que ARCH a observé au cours de ce projet était l'utilisation de réunions à huis clos comme méthode de consultation. Les réunions à huis clos sont uniquement sur invitation et ne sont pas connues du public. En général, les informations et les contributions reçues lors des réunions à huis clos ne sont pas rendues publiques, et on ne sait pas non plus comment ces contributions influencent le règlement en cours d'élaboration. Les réunions à huis clos peuvent être une option intéressante pour le gouvernement et les autorités réglementaires, car elles peuvent exercer un contrôle élevé sur qui assiste à ces réunions, quelles perspectives sont fournies et quels sujets sont abordés. En effet, au cours de ce projet, des réunions de consultation à huis clos ont été tenues par les organismes de réglementation fédéraux responsables de l'élaboration des règlements sur l'accessibilité et par Normes d'accessibilité Canada, l'organisme chargé d'élaborer les normes d'accessibilité fédérales.

Cependant, les réunions de consultation à huis clos ne sont pas conformes aux principes d'égalité réelle, au paragraphe 6 (f) de la *LCA* selon lequel les personnes handicapées doivent participer aux processus d'élaboration de la réglementation ou au principe du paragraphe 6 (e) de la *LCA* reconnaissant la diversité des expériences des communautés de personnes handicapées. Ce sont souvent des personnes handicapées qui participent régulièrement aux discussions politiques avec le gouvernement qui sont invitées à des consultations à huis clos. Les personnes

---

<sup>200</sup> Movahed *et al*, ci-dessus à 30

<sup>201</sup> Drake, ci-dessus à 380-381

handicapées sous-représentées sont rarement invitées. Les consultations fermées n'encouragent pas l'inclusion et la participation, elles sont plutôt exclusives. Elles ne favorisent pas la transparence et la responsabilité dans le processus d'élaboration de la réglementation, elles sont plutôt secrets. Pour ces raisons, elles ont pour effet de saper la confiance et de créer des obstacles supplémentaires au développement de la réglementation.

Notre recherche montre que les autorités réglementaires doivent être proactives et transparentes pour s'assurer que les groupes sous-représentés sont recrutés pendant l'élaboration de la réglementation. Il est important que les régulateurs reçoivent la contribution que les membres de ces groupes peuvent apporter lors de la rédaction de règlements qui répondent aux réalités pratiques de toutes les personnes handicapées.

### Paragraphe 6 (g): Atteindre le plus haut niveau d'accessibilité

Le paragraphe 6 (g) de la *LCA* stipule qu'elle doit être mise en application conformément au principe selon lequel « l'élaboration et la révision de normes d'accessibilité et l'élaboration de règlements doivent être effectuées dans le but d'atteindre le plus haut niveau d'accessibilité pour les personnes handicapées. »<sup>202</sup> La question de savoir si la *LCA* et ses règlements et normes d'accessibilité atteignent réellement le plus haut niveau d'accessibilité est quelque chose qui devrait être mesurée par rapport aux commentaires et aux recommandations des personnes handicapées elles-mêmes. Le paragraphe 6 (g) établit une norme à l'égard de laquelle la *LCA* peut être tenue responsable. Ce principe de responsabilité peut être facilement appliqué au processus d'élaboration de la réglementation. Les régulateurs devraient être transparents sur la manière dont les contributions des personnes handicapées sont intégrées dans les projets de règlement, pourquoi ils choisissent de ne pas adopter du tout certaines recommandations et comment les projets de règlement atteindront le plus haut niveau d'accessibilité.

### Processus de suivi efficaces après l'engagement

Notre recherche démontre que l'absence de suivi efficace de la part des organismes de réglementation après la participation des personnes handicapées aux processus d'élaboration de la réglementation est un obstacle à une participation significative. Les personnes handicapées ont indiqué qu'elles souhaitaient que les décideurs fassent un suivi après leur participation à l'élaboration de la réglementation pour reconnaître leur

---

<sup>202</sup> *LCA*, ci-dessus au para. 6 (g)

participation et expliquer en termes concrets comment leur contribution a été prise en compte et utilisée par les autorités réglementaires.

Les chercheurs de McGill ont conclu que les participants à l'élaboration de règlements apprécieraient une reconnaissance de leur travail une fois le processus d'engagement terminé.<sup>203</sup> Les participants ont déclaré qu'ils sont moins susceptibles de ressentir une fatigue de consultation si leurs contributions sont reconnues :

*« Si vous posez juste un tas de questions et que vous partez, alors vous allez faire sortir les gens. Mais si vous revenez et dites : Hé, c'est ce qui s'est passé, merci pour vos efforts", ou des choses comme ça, ça va loin parce que vous avez l'impression de vous connecter avec les gens. »<sup>204</sup>*

Un autre obstacle à une participation efficace au processus d'élaboration de la réglementation est le manque de communication de la part des autorités réglementaires sur la manière dont elles considèrent et utilisent les commentaires qu'elles reçoivent. Les participants à l'étude de McGill ont souligné leur frustration face au manque de réponse après la fin des consultations. Ils ne savaient pas ce qu'il était advenu de leur contribution et se demandaient s'il serait utile de continuer à la fournir :

*« Probablement pour la première fois au Canada, des groupes multi-handicaps étaient dans la même pièce et c'était beaucoup parce que la plupart du temps, nous ne nous réunissons jamais. C'est toujours sur une conférence téléphonique, c'est toujours sur une liste, mais nous ne sommes pas physiquement dans la salle pour construire ce réseau de soutien et cette compréhension entre eux. Et c'était probablement à cause du résultat qui était plutôt cool. Et aussi que la ministre elle-même était très accessible à l'époque. Elle était là pour écouter, pour s'impliquer... Ensuite, c'était comme si tout le monde était là-haut pour « ce qui va suivre », et il n'y avait pas de suite pour prendre toute cette énergie. »*

*« Il est difficile de continuer à amener les gens à avoir leur mot à dire lorsqu'ils ne voient pas le suivi ou les résultats. »<sup>205</sup>*

Les participants à l'étude de McGill voulaient des informations sur l'utilisation concrète de leur contribution par les autorités réglementaires.<sup>206</sup> Nos partenaires de projet ont exprimé qu'ils souhaitaient également savoir comment les autorités réglementaires

---

<sup>203</sup> Movahed *et al*, ci-dessus à 30

<sup>204</sup> *Ibid*

<sup>205</sup> *Ibid* à 22

<sup>206</sup> *Ibid* à 29

considéraient leurs commentaires et pourquoi elles avaient décidé de ne pas adopter certaines recommandations.

Sans aucun suivi par l'organisme de réglementation avec des informations sur la façon dont il utilisait les informations reçues des personnes handicapées pendant l'élaboration de la réglementation, les participants à l'étude de McGill se sont demandé si leurs commentaires avaient abouti à des résultats tangibles. Un participant a déclaré que :

*« Ils en ont marre de ne pas voir les résultats ou de ne pas comprendre quels sont les résultats. »<sup>207</sup>*

Alors que certains participants ont reçu « des rapports énigmatiques en langage technique » qu'ils n'ont pas trouvés significatifs, le plus souvent ils n'ont reçu aucune information du tout.<sup>208</sup> Les documents « Ce que nous avons entendu » que les régulateurs produisent généralement après des consultations réglementaires n'étaient pas utiles car ils ne fournissent aucune information sur la manière dont le régulateur allait utiliser les commentaires et pourquoi :

*« Eh bien, c'était un document volumineux et il a été rédigé d'une manière dont je ne savais pas exactement quel en était l'avantage. Par exemple, la nécessité d'inclure la langue des signes et d'être reconnue comme langue officielle au Canada. Donc, ce concept a été exprimé haut et fort, mais il n'était pas clair dans le document de synthèse s'ils allaient évoluer dans cette direction. »<sup>209</sup>*

Ces résultats se reflètent dans les expériences des autres. Au Manitoba, Theresa Pruden a recommandé que les membres du comité soient informés de ce qu'il advient de la norme proposée en créant une boucle de rétroaction.<sup>210</sup> Pruden a également suggéré que les travaux préparés par les comités soient mis en ligne en permanence pour promouvoir la transparence.<sup>211</sup> Une étude menée en Écosse montre des tendances similaires, expliquant que « la critique la plus fréquente dirigée contre les processus consultatifs gouvernementaux au Royaume-Uni concerne le manque de rétroaction des répondants sur les résultats des consultations ». <sup>212</sup>

Le désir des personnes handicapées de recevoir une rétroaction plus solide et plus concrète de la part des régulateurs est conforme à la recommandation de la CDO selon laquelle le gouvernement devrait documenter leur analyse et leurs décisions tout au

---

<sup>207</sup> *Ibid* à 25

<sup>208</sup> *Ibid* à 29

<sup>209</sup> *Ibid* à 30

<sup>210</sup> Pruden, ci-dessus à 18

<sup>211</sup> *Ibid*

<sup>212</sup> Baxter *et al*, ci-dessus à 9

long du processus législatif.<sup>213</sup> Une rétroaction plus efficace pourrait signifier que les régulateurs expliquent comment la contribution des personnes handicapées a été utilisée pour informer le texte réglementaire ou toute modification du règlement, et pourquoi certains commentaires n'ont pas été jugés utiles ou n'ont pas été inclus dans les modifications du règlement.

Le suivi par les régulateurs peut être éclairé par la littérature académique sur la mobilisation ou l'application des connaissances. Cette documentation peut aider à identifier les utilisations concrètes et pratiques des informations apprises au cours des processus d'engagement. Plutôt que de simplement rendre compte des informations qu'ils ont reçues, les régulateurs devraient expliquer les décisions qu'ils ont prises concernant les objectifs, le langage et les approches du règlement et pourquoi ils ont accepté ou rejeté les commentaires sur chacun.

Le Conseil de recherches en sciences humaines définit la mobilisation des connaissances comme « un terme générique englobant un large éventail d'activités liées à la production et à l'utilisation des résultats de la recherche, y compris la synthèse, la diffusion, le transfert, l'échange et la co-crédation ou coproduction des connaissances par des chercheurs et utilisateurs des connaissances. »<sup>214</sup>

Bayley *et al* décrivent l'écart entre la production et l'utilisation des connaissances comme un « écart de savoir-faire ».<sup>215</sup> Ils décrivent un cadre de mobilisation des compétences en matière de connaissances qui identifie les compétences qui aideront les courtiers en connaissances à combler cette lacune.<sup>216</sup> Ces compétences comprennent : la communication; gestion des partenaires et des relations; formation et renforcement des capacités; comprendre, créer et utiliser des outils d'application des connaissances; et évaluer l'application des connaissances.<sup>217</sup> Les outils d'application des connaissances peuvent inclure des représentations visuelles, des séries

---

<sup>213</sup> Commission du droit de l'Ontario, ci-dessus à la p. 116

<sup>214</sup> Conseil de recherches en sciences humaines, « Lignes directrices pour une mobilisation efficace des connaissances », en ligne : [https://www.sshrc-crsh.gc.ca/funding-financement/policies-politiques/knowledge\\_mobilisation-mobilisation\\_des\\_connaissances-fra.aspx](https://www.sshrc-crsh.gc.ca/funding-financement/policies-politiques/knowledge_mobilisation-mobilisation_des_connaissances-fra.aspx). De même, les Instituts de recherche en santé du Canada définissent l'application des connaissances comme « un processus dynamique et itératif qui comprend la synthèse, la diffusion, l'échange et l'application éthique des connaissances pour améliorer la santé des Canadiens, fournir des services et des produits de santé plus efficaces et renforcer les soins de santé : Instituts de recherche en santé du Canada, « Guide de planification de l'application des connaissances aux IRSC : approches intégrées et de fin de subvention », en ligne : <https://irsc.gc.ca/f/45321.html>

<sup>215</sup> Julie Bayley, David Phipps, Monica Batac et Ed Stevens, « Development of a framework for knowledge mobilisation and impact competencies » (2008) 14: 4 Evidence & Policy 725 (disponible en anglais seulement)

<sup>216</sup> Bayley *et al*, à Tableau 4

<sup>217</sup> *Ibid*

d'apprentissage et des collections de ressources, ainsi qu'une technologie de collaboration basée sur le Web, comme les médias sociaux.<sup>218</sup>

## Partie V : Relier ce projet à d'autres travaux visant à rendre les règlements d'accessibilité réels pour les personnes handicapées

Pendant que ARCH menait notre projet de participation significative des personnes handicapées à l'élaboration de la réglementation, un certain nombre d'autres projets liés à la *LCA* et à ses règlements étaient également en cours de réalisation. Cette section du rapport traite de la manière dont les travaux et les conclusions du laboratoire d'innovation d'Emploi et Développement social Canada appuient et étendent les conclusions du projet de ARCH.

Le Laboratoire d'innovation d'Emploi et Développement social Canada a mené un projet intitulé « *Loi canadienne sur l'accessibilité en application* ». Dans le cadre de ce projet, le Laboratoire d'innovation a organisé une série d'ateliers pour éclairer les documents d'orientation destinés à accompagner les règlements sur la *LCA* du gouvernement du Canada. Les méthodes du Laboratoire d'innovation ont mis en œuvre et testé certaines des stratégies mises en évidence dans les recherches de ARCH. De cette manière, le projet du Laboratoire d'innovation a démontré que certaines approches pour éliminer les barrières sont efficaces et peuvent être réalisables dans le cadre ou parallèlement aux processus de développement de réglementations existants. Il est important de comprendre que l'analyse par ARCH du projet du Laboratoire d'innovation est basée sur nos résultats de recherche, mais nous n'avons pas reçu de commentaires de personnes handicapées sur la façon dont elles ont vécu ces ateliers. Pendant que ARCH menait notre projet de participation significative des personnes handicapées à l'élaboration de la réglementation, un certain nombre d'autres projets liés à la *LCA* et à ses règlements étaient également en cours de réalisation.

Dans un premier temps, le Laboratoire d'innovation a mené des entrevues avec des personnes handicapées pour éclairer la conception de ses méthodes et activités de recherche.<sup>219</sup> Cela est cohérent avec les conclusions de la recherche de ARCH selon lesquelles les autorités réglementaires devraient impliquer les personnes handicapées dès le début de l'élaboration de la réglementation et créer des stratégies d'engagement en tenant compte des contributions, des circonstances et des besoins des personnes handicapées.

---

<sup>218</sup> Bayley *et al*, à Tableau 4

<sup>219</sup> Emploi et Développement social Canada, Laboratoire d'innovation, « Accessible Canada Act in Application Draft Project Report » (septembre 2020) aux p. 19, 21 (disponible en anglais seulement)

Deuxièmement, l'utilisation d'ateliers de co-création interactifs par le Laboratoire d'innovation démontre une collaboration et un dialogue bidirectionnel qui pourraient mener à des processus de développement de réglementation plus significatifs.<sup>220</sup> Cela concorde avec les conclusions de ARCH tirées de la recherche juridique, des partenaires du projet et de l'étude de McGill selon lesquelles les personnes handicapées souhaiteraient plus d'engagement lors des consultations, ce qui permet une conversation. Certaines des stratégies employées par le Laboratoire d'innovation, telles que la modification de ses ateliers en fonction des commentaires des participants, la facilitation des conversations et la conception de petits groupes de travail,<sup>221</sup> sont toutes cohérentes avec la recherche de ARCH et pourraient avoir le potentiel de favoriser une conversation active et significative. Le taux de réponse de seulement 10% à l'enquête écrite du Laboratoire d'innovation<sup>222</sup> peut également soutenir les conclusions de ARCH selon lesquelles les processus de rétroaction à sens unique sont souvent moins significatifs.

Troisièmement, l'objectif du Laboratoire d'innovation visant à impliquer les personnes handicapées qui ne participent généralement pas à l'élaboration de la réglementation est également soutenu par la recherche de ARCH.<sup>223</sup> Le Laboratoire d'innovation n'a pas expliqué en détail comment les participants ont été recrutés, déclarant seulement qu'il « collaborait avec des co animateurs régionaux pour puiser dans leurs réseaux » et « des organismes communautaires ciblés pour organiser des présentations à leur clientèle / membres ». <sup>224</sup> Cependant, dans la mesure où le Laboratoire d'innovation a engagé des personnes handicapées pour les accompagner dans le recrutement, cette approche est soutenue par les recherches de ARCH.

Enfin, le Laboratoire d'innovation a indemnisé les participants et payé leurs frais de déplacement. Ces pratiques concordent également avec les recherches de ARCH.<sup>225</sup> Cela concorde avec les conclusions de ARCH selon lesquelles les personnes handicapées sont confrontées à d'importants obstacles financiers à leur participation. L'indemnisation des personnes handicapées pour leur expertise dans l'élaboration conjointe de documents d'orientation respecte à la fois leur dignité et favorise le renforcement des capacités.

En menant ses travaux de recommandation de prototypes pour les documents d'orientation, le Laboratoire d'innovation a effectivement fourni une « preuve de

---

<sup>220</sup> *Ibid* à 19-20, 22-23

<sup>221</sup> *Ibid* à 22-23

<sup>222</sup> *Ibid* à 23

<sup>223</sup> *Ibid* à 22

<sup>224</sup> *Ibid*

<sup>225</sup> *Ibid*

concept » pour certaines des recommandations décrites dans la partie suivante. Lors de l'examen de nos recommandations, les régulateurs doivent garder à l'esprit que certaines de ces étapes ont déjà été essayées et mises en œuvre avec succès.

## Partie VI : Recommandations aux autorités réglementaires

Sur la base de notre recherche juridique, de l'étude de recherche de McGill et des commentaires de nos partenaires de projet, ARCH a élaboré les recommandations suivantes à l'intention du gouvernement du Canada, de l'Office des transports du Canada et du CRTC. Ces recommandations avancent des idées concrètes pour rendre les processus d'élaboration de la réglementation de la *LCA* plus accessibles, participatifs et significatifs pour les personnes handicapées.

Dans l'ensemble, notre recherche a révélé que les personnes handicapées se heurtent à de multiples obstacles lorsqu'elles participent aux processus d'élaboration de règlements. Les processus existants sont hautement techniques et, en raison du capacitisme systémique et de la discrimination intersectionnelle, les personnes handicapées manquent souvent des connaissances, des compétences et du soutien nécessaires pour participer efficacement. Notre recherche a également révélé que de nombreuses personnes handicapées sont totalement exclues des processus d'élaboration de règlements existants. Compte tenu des résultats de nos recherches, il s'ensuit que des changements importants sont nécessaires pour rendre les processus d'élaboration de règlements plus participatifs, inclusifs et significatifs pour les personnes handicapées. Cependant, lors de nos réunions avec les organismes de réglementation, ils ont indiqué que les processus d'élaboration de la réglementation existante sont enracinés et qu'il sera difficile de changer, du moins à court terme. Pour faire face à cette contrainte, nous avons adopté une approche pragmatique et divisé nos recommandations en trois catégories :

- Recommandations pouvant être mises en œuvre dans le cadre des processus existants d'élaboration de la réglementation;
- Des recommandations pour de nouveaux processus qui pourraient se produire parallèlement aux processus existant d'élaboration de la réglementation;
- Recommandations pour modifier les processus existants d'élaboration de la réglementation.

Au sein de chaque catégorie, les recommandations sont interdépendantes et sont destinées à être mises en œuvre comme une suite. Si elles étaient mises en œuvre, les recommandations des deux premières catégories amélioreraient l'accessibilité des

processus d'élaboration de règlements existants et les rendraient plus utiles pour les personnes handicapées. Cependant, étant donné la complexité et la structure inhérentes aux processus d'élaboration de règlements existants, des obstacles subsistent et certaines personnes handicapées continuent presque certainement d'être exclues. Les recommandations de la troisième catégorie se veulent un point de départ pour envisager une façon entièrement nouvelle de mener l'élaboration de la réglementation, en mettant en œuvre les principes de l'égalité réelle et les principes de l'article 6 de la *LCA*.

## Recommandations qui pourraient être mises en œuvre dans le cadre des processus d'élaboration de la réglementation existante

### 1. Avant de mener des consultations réglementaires et des séances d'engagement

#### (i) Un site Web accessible commun

Chaque organisme de réglementation doit publier toutes les informations sur les consultations réglementaires de la *LCA* sur un site Web commun et accessible. Les autorités réglementaires publient déjà des informations sur leurs consultations réglementaires sur leurs propres sites Web, mais il est nécessaire d'accroître l'accessibilité et la diffusion de leur page Web existante.

Cette recommandation répond aux résultats de la recherche de l'étude de McGill et aux commentaires de nos partenaires de projet selon lesquels de nombreuses personnes handicapées ne savent pas que des consultations réglementaires ont lieu, et même si elles le savent, elles n'ont pas la connaissance des processus d'élaboration de la réglementation nécessaire pour participer. Cette recommandation est également liée à nos constatations que des obstacles à l'accessibilité existent toujours dans le cadre de certaines consultations réglementaires. L'élaboration d'une seule page Web commune ne doit pas être à elle seule la solution pour surmonter les obstacles identifiés dans nos résultats de recherche, mais elle doit plutôt être mise en œuvre avec les autres recommandations de cette catégorie.

La page Web commune doit inclure les informations suivantes dans un espace d'accès visible et rapide :

- Une personne-ressource pour répondre aux questions sur le processus d'élaboration de la réglementation en général et pour organiser des accommodements pour les personnes handicapées pendant les processus d'engagement pour s'assurer qu'ils sont accessibles;

- mises à jour de l'état des règlements en cours d'élaboration; et
- documents liés à la consultation (informations de base, matériel de préparation le cas échéant) dans des formats accessibles.

Ce site Web doit utiliser une conception universelle et répondre aux normes les plus élevées en matière d'accessibilité du Web. Le texte doit être en langage simple. Le site Web devrait également inclure des vidéos en langue des signes américaine et en langue des signes québécoise pour fournir des résumés des informations les plus importantes et pour expliquer comment demander d'autres informations en langue des signes au besoin.

La personne-ressource désignée doit être formée pour interagir avec les personnes handicapées et savoir comment organiser des accommodements et des soutiens au besoin. Par exemple, la personne-ressource doit savoir comment fournir des informations dans un langage simple, savoir comment organiser l'accès à Communication Access Real Time Translation (CART) ou à toute autre communication audio alternative, être capable de générer des documents en braille, en gros caractères et dans d'autres formats accessibles sur demande, et savoir comment communiquer avec des personnes qui ont un large éventail de troubles de la parole et du langage et qui peuvent communiquer en utilisant une parole imprécise, une carte de communication ou un appareil.

Une page secondaire de ce site Web pourrait renvoyer à des ressources qui pourraient soutenir le renforcement des capacités dans les communautés de personnes handicapées tel que recommandé par notre recherche. Ces ressources peuvent inclure :

- des ressources générales accessibles et en langage simple sur ce que fait chacun des organismes de réglementation;
- des informations sur les types de règlements d'accessibilité que chacune des autorités réglementaires a le pouvoir de prendre;
- des informations sur le fonctionnement des processus d'élaboration de la réglementation et les étapes auxquelles participent les personnes handicapées;
- comment les personnes handicapées peuvent participer aux processus d'élaboration de la réglementation.

La promotion de ce site Web est également importante. Toutes les publications sur les réseaux sociaux doivent être liées à ce site Web principal. Les autorités réglementaires

pourraient également améliorer leurs stratégies de sensibilisation en demandant aux organisations de personnes handicapées de publier des informations sur les possibilités d'élaboration de règlements sur leurs sites Web et / ou dans leurs bulletins d'information. Cela peut contribuer aux efforts visant à atteindre les petites organisations et les personnes handicapées qui ne sont affiliées à aucune organisation.

ARCH note que le projet Accessibilité en action, actuellement en cours, peut offrir des opportunités de mise en œuvre de cette recommandation à travers le développement d'une plateforme en ligne accessible pour faciliter un engagement efficace dans la mise en œuvre de la LCA.

#### (ii) Liste de diffusion pour fournir des informations sur l'élaboration de la réglementation

Une liste de diffusion pourrait diriger les personnes handicapées vers le site Web commun accessible à des moments appropriés et fournir des informations régulières sur les règlements en cours d'élaboration. À l'heure actuelle, pour connaître les règlements en cours d'élaboration et les possibilités de participation, les personnes handicapées doivent consulter régulièrement la Gazette du Canada ainsi que les sites Web de chaque organisme de réglementation qui établit des règlements sur l'accessibilité. Cela soulève d'importants obstacles à l'accessibilité, en particulier pour les personnes handicapées qui ne sont pas liées à de grandes organisations. Une liste de diffusion atténuerait certains de ces obstacles. ARCH et nos partenaires de projet soulignent que toutes les personnes handicapées n'ont pas accès à des ordinateurs ou à l'Internet et que certaines personnes handicapées ont besoin d'aide pour utiliser leur ordinateur. Bien que la liste de diffusion se fasse principalement par courrier électronique, les organismes de réglementation doivent également être en mesure d'envoyer des avis et des informations aux personnes par la poste, dans des formats accessibles au besoin, et par des messages téléphoniques automatisés.

Les personnes intéressées peuvent s'inscrire à cette liste de diffusion pour recevoir des courriels contenant des avis de consultation et des mises à jour sur le processus d'élaboration de la réglementation. Les mises à jour de la liste de diffusion peuvent inclure des informations en langage clair sur :

- les plans des prochaines consultations;
- avis de consultations;
- occasions de financement;
- les offres d'emploi liées aux processus de consultation; et

- des informations sur d'éventuels retards ou modifications de plans.

Cette liste de diffusion remplirait quatre fonctions qui sont mises en évidence par nos recherches. Premièrement, cela permettrait une participation plus continue à l'élaboration de la réglementation, conformément à l'interprétation de la *CDPH* par le Comité des Nations Unies. Deuxièmement, cela améliorerait la transparence du processus d'élaboration de la réglementation, comme l'ont recommandé les participants à l'étude de McGill, nos partenaires de projet et les examinateurs indépendants des processus d'élaboration des normes d'accessibilité provinciales. Donner ces informations pourrait renforcer la confiance et permettre aux petites organisations ou aux personnes qui ne sont pas affiliées à des organisations d'avoir davantage accès aux mêmes informations que les grandes organisations. Troisièmement, cela pourrait contribuer à faire en sorte qu'un plus grand nombre de personnes handicapées soient au courant des processus d'élaboration de règlements sur l'accessibilité en cours. Quatrièmement, cette liste de diffusion pourrait orienter les personnes handicapées vers des documents d'information et des avis de consultations bien à l'avance, conformément aux commentaires de l'étude de McGill et de nos partenaires du projet.

### (iii) [Coordination entre les autorités réglementaires en ce qui concerne le calendrier des consultations](#)

L'étude de recherche de McGill a démontré que lorsque plusieurs consultations se tenaient rapprochées dans le temps, cela contribuait à la fatigue des consultations chez les personnes handicapées et créait des obstacles qui empêchaient certaines personnes handicapées de participer. Les autorités réglementaires devraient se coordonner pour tenir ensemble des consultations sur un thème similaire afin d'éviter les répétitions inutiles et le temps passé. À défaut, elles devraient tenir des consultations à des mois d'intervalle si les mêmes parties prenantes devaient participer.

Les autorités réglementaires devraient informer les communautés de personnes handicapées à l'avance avant la tenue des consultations, afin que les personnes handicapées puissent planifier comment utiliser leurs ressources financières et humaines limitées. Les autorités réglementaires devraient également envisager d'accorder aux personnes handicapées plus de temps pour apporter leur contribution ou pour se préparer aux réunions de consultation. Accorder plus de temps dès le départ est conforme aux principes de conception universelle et signifie que les participants qui en auraient besoin en tant que mesures d'adaptation liées au handicap n'ont pas besoin d'en faire la demande.

#### (iv) Information sur la façon de demander des lois et des règlements dans d'autres formats

Pour participer efficacement à l'élaboration de la réglementation, les personnes handicapées doivent être en mesure d'examiner la législation habilitante pour le règlement proposé en cours d'élaboration. Elles devront peut-être également réviser d'autres lois et règlements qui pourraient être touchés par le nouveau règlement proposé. De plus, les règlements sur l'accessibilité finalisés devraient être facilement disponibles dans des formats accessibles afin que les personnes handicapées puissent s'y référer et s'y fier lorsqu'ils seront mis en œuvre. À l'heure actuelle, les versions officielles des lois et règlements fédéraux sont disponibles sur le site Web du gouvernement du Canada, la ressource juridique gratuite en ligne CanLII et dans la Gazette du Canada. Cependant, il n'existe aucun processus via le site Web du gouvernement fédéral pour demander des versions accessibles de remplacement des lois et règlements fédéraux. Cela peut empêcher certaines personnes handicapées d'accéder à ces ressources importantes et est conforme aux conclusions de l'étude de McGill et aux observations de nos partenaires de projet selon lesquelles l'information relative à l'élaboration de la réglementation n'est pas toujours disponible dans des formats accessibles.

Le gouvernement fédéral devrait expliquer dans un langage simple, en langue des signes américaine et en langue des signes québécoise comment demander des copies des lois et des règlements en médias substitués sur son site Web. Il devrait également désigner une personne-ressource qui pourrait être jointe par téléphone pour faire des demandes de copies papier ou d'autres formats alternatifs.

#### (v) Recrutement proactif de personnes handicapées et sous-représentées

Sur la base de la collecte et de l'analyse de données démographiques désagrégées et anonymisées (décrites ci-dessous), les autorités réglementaires devraient prendre des mesures actives pour atteindre les groupes qui sont absents ou sous-représentés dans les consultations réglementaires. Les autorités réglementaires doivent impliquer les groupes sous-représentés, se renseigner sur leur situation et leurs besoins, et établir des relations continues pour impliquer ces groupes plus régulièrement dans l'élaboration de la réglementation. Les informations que les organismes de réglementation pourraient tirer de ces communautés sur les obstacles particuliers auxquels elles font face pourraient éclairer le contenu des règlements sur l'accessibilité et la conception des consultations et des accommodements qui sont offerts.

Les autorités réglementaires devraient élaborer des plans de sensibilisation ciblés dans le but d'inclure les communautés sous-représentées dans la prochaine consultation réglementaire. Les autorités réglementaires peuvent embaucher des personnes

handicapées pour les aider à élaborer et à mettre en œuvre des efforts de sensibilisation. Pour atteindre certaines communautés, les régulateurs peuvent avoir besoin de développer des partenariats avec les communautés locales, d'organiser des réunions supplémentaires et / ou de rencontrer des personnes dans leurs espaces communautaires (virtuels ou en personne).

Au cours du projet du Laboratoire d'Innovation, des ateliers de co-création interactifs visaient spécifiquement à impliquer les personnes handicapées qui n'avaient jamais participé à l'élaboration de la réglementation. Les leçons tirées de cette partie du projet peuvent aider à éclairer les approches que les autorités réglementaires envisagent pour les activités de recrutement et de sensibilisation.

#### (vi) Conception et mesures d'adaptation universelles

Bien que certains organismes de réglementation prennent déjà des mesures pour rendre leurs consultations accessibles, la pleine accessibilité est primordiale et l'étude de recherche de McGill démontre que des étapes supplémentaires sont nécessaires. Les autorités réglementaires doivent avoir recours à une conception universelle lorsqu'elles organisent des consultations réglementaires et des processus d'engagement. Ces processus doivent être conçus pour être entièrement accessibles dès le départ, plutôt que l'accessibilité ajoutée une fois que le processus est déjà en cours. Les adaptations clés identifiées dans notre recherche qui devraient être intégrées aux processus d'engagement comprennent :

- Des lieux entièrement accessibles (y compris l'accessibilité de l'environnement bâti et l'accessibilité de l'orientation), les préposés sur place et le personnel de soutien pour les réunions en personne;
- Options linguistiques accessibles telles que le CART ou le sous-titrage en temps réel, la langue des signes américaine, la langue des signes québécoise, la langue des signes autochtone, les intervenants pour les sourds-aveugles et l'aide à la communication pour les personnes qui ont des troubles de communication et du langage;
- Sites Web et documents accessibles (formats électroniques et papier), y compris langage simple et formats accessibles comme les gros caractères, le braille et les formats électroniques accessibles;
- Le personnel sur place pour aider à la communication, à la prise de notes, à l'enregistrement et / ou à l'écriture;
- Plusieurs options accessibles pour fournir des commentaires, y compris par courrier (pour les personnes handicapées qui n'ont pas accès à

Internet), vidéo, ou vidéo en langue des signes américaines ou en langue des signes québécoise;

- Plates-formes et pratiques accessibles pour les téléconférences et les réunions virtuelles (par exemple, une plate-forme virtuelle qui comprend une boîte de discussion pour les commentaires qui sont surveillés et lus par le personnel peut être plus accessible pour certaines personnes ayant des troubles de la communication); et
- Suffisamment de temps pour la préparation avant la consultation et pour l'engagement pendant la consultation. Les personnes ayant des troubles de la communication, les personnes sourdes et les autres personnes handicapées peuvent avoir besoin de plus de temps pour communiquer.

Concevoir un processus de consultation ou d'engagement pour qu'il soit aussi universellement accessible que possible n'allège pas l'obligation juridique pour les organismes de réglementation de répondre aux besoins liés au handicap des personnes handicapées. Les autorités réglementaires devraient clairement indiquer que des accommodements sont disponibles, fournir une liste non exhaustive d'exemples concrets d'accommodements qui peuvent être demandés et expliquer comment demander ces accommodements, ainsi que tout autre dont une personne pourrait avoir besoin. Par exemple, dans leur avis de consultation, certaines autorités réglementaires expliquent déjà que des formats de documents accessibles peuvent être disponibles. Dans cet avis, les organismes de réglementation doivent fournir le nom et les coordonnées d'un membre du personnel spécifique chargé d'organiser les accommodements. Cette recommandation provient de certaines des expériences décrites dans l'étude de McGill et de nos partenaires de projet, qui démontrent l'importance de faciliter les conversations sur les accommodements bien avant les réunions ou les dates limites. Si les participants s'inscrivent à une réunion, ils pourraient également recevoir un courriel décrivant les accommodements déjà disponibles et fournissant les coordonnées d'une personne qui peut répondre aux demandes d'accommodement.

Les autorités réglementaires devraient également prévoir plus de temps pour préparer les réunions de consultation ou rédiger des soumissions écrites lorsque les personnes handicapées en ont besoin. Plus de temps peut être nécessaire en raison des besoins d'adaptation liés aux handicaps, ou parce qu'une personne a besoin de temps pour rejoindre sa communauté afin de faciliter la participation de la communauté à la consultation. Dans certains cas, avant d'envoyer des informations sur la réglementation à leurs communautés, les personnes handicapées peuvent avoir besoin de plus de temps pour mettre les informations sous des formes accessibles telles que le langage des signes, le langage simple ou des formats électroniques accessibles. Cette

recommandation découle directement des expériences des participants à l'étude de McGill et de nos partenaires de projet.

#### (vii) Consultations réglementaires en plusieurs modes

Notre recherche démontre qu'une approche universelle ne convient pas à l'engagement efficace de diverses personnes handicapées. Au lieu de cela, les autorités réglementaires devraient mener des consultations selon plusieurs modes pour les rendre aussi accessibles que possible, pour recevoir des points de vue diversifiés, pour surmonter les obstacles tels que l'organisation de voyages accessibles et pour aborder (autant que possible) les réalités de la vie dans les zones éloignées. Les multiples modes de consultations réglementaires comprennent :

- rencontres en personne;
- téléconférences;
- les assemblées publiques;
- sondages en ligne;
- observations écrites;
- réunions virtuelles;
- participation via les médias sociaux (tels que les sondages en ligne, Twitter en direct et les groupes de discussion Facebook).

Notre recherche démontre que les processus bidirectionnels en petits groupes avec possibilité de dialogue entre les personnes handicapées et les organismes de réglementation sur des sujets spécifiques sont plus susceptibles d'être significatifs pour les personnes handicapées. Les ateliers du Laboratoire d'Innovation, qui ont mis l'accent sur les conversations interactives, la collaboration et le dialogue, montrent que l'engagement sur la réglementation de cette manière peut être mené avec succès.

Lorsque des processus à sens unique (c'est-à-dire aucune possibilité d'interaction pendant la consultation), tels que des réunions publiques ou des sondages en ligne, sont utilisés, les organismes de réglementation devraient offrir aux personnes handicapées la possibilité de faire un suivi pour poser des questions. Cela est lié aux conclusions de l'étude de McGill, à la recherche juridique et aux commentaires des partenaires du projet selon lesquels les processus d'engagement qui permettent le dialogue sont plus significatifs et inclusifs.

### (viii) Informations générales accessibles fournies bien à l'avance

L'étude de McGill, nos partenaires de projet et les examens indépendants de l'élaboration des normes en Ontario ont démontré l'importance d'une information de base et de matériels accessibles pour éduquer les personnes handicapées sur l'élaboration de la réglementation et la règlement particulier en cours d'élaboration. Les personnes handicapées ont besoin de ces informations pour relier leur expérience de vie aux sujets techniques d'un règlement sur l'accessibilité et donner des commentaires utiles.

Ces documents de base devraient être élaborés avec la contribution de personnes handicapées. Dès le début, ils doivent être créés avec un contenu correspondant à leurs expériences de vie et dans des langues et des formats accessibles.

En ce qui concerne le contenu, les informations générales devraient contenir les points clés sur les objectifs et les approches du règlement, notamment :

- Quelles nouvelles exigences juridiques cela crée;
- Comment il peut avoir un impact ou interagir avec la législation et les règlements existants qui sont particulièrement pertinents pour les personnes handicapées;
- Des exemples concrets liés à l'expérience de vie des personnes handicapées pour montrer comment la réglementation peut faire une différence dans leur vie quotidienne. Le cadrage des informations générales de manière à relier l'expérience de vie des personnes handicapées au règlement proposé aidera les gens à comprendre comment le règlement proposé aura un impact sur eux et / ou leurs communautés, et leur permettra de fournir un retour d'information spécifique et pertinent aux autorités réglementaires; et
- Des informations sur les contributions recherchées par l'autorité réglementaire et sur les sujets qui sortent du cadre de la consultation ou qui ont déjà été décidés.

En outre, les informations générales doivent être formulées, formatées et diffusées de manière appropriée. Notre recherche démontre qu'elles devraient :

- Être fourni au moins 3 semaines avant la réunion de consultation ou la date limite pour donner aux personnes handicapées le temps de traduire et de transmettre ces informations à leurs communautés. L'idéal serait de fournir des informations de base dès qu'elles sont disponibles, voire plus de 3 semaines à l'avance;

- Présenter d'abord les points clés, y compris un aperçu clair de l'ordre du jour d'une réunion de consultation, le processus de consultation, les objectifs de la consultation et ce que l'on attend des participants;
- Être disponible en langue des signes américaine, en langue des signes québécoise, en langue des signes autochtone, en langage simple et dans d'autres formats accessibles, par ex. lisible par logiciel de lecture d'écran, Braille, gros caractères et autres. Notez que bien que les documents PDF puissent être rendus entièrement accessibles, il est difficile de le faire correctement et les personnes aveugles ou ayant une déficience visuelle signalent que le format PDF ne leur est généralement pas accessible. Par conséquent, le format PDF doit être évité;
- Expliquer les idées techniques et complexes de la manière la plus simple et la plus concise possible, en utilisant des approches de conception universelle et un langage simple;
- Poser des questions de consultation liées à l'expérience de vie des personnes handicapées ou créer des occasions pour les personnes handicapées de relier leurs expériences de vie à la consultation.

#### (ix) [Personnes handicapées embauchées comme courtiers du savoir rémunérés](#)

Bon nombre des recommandations précédentes étaient axées sur la création de documents de base par les organismes de réglementation, la conception de consultations, l'organisation d'accommodements et la facilitation de manière accessible et significative pour les personnes handicapées. Pour accomplir ces tâches de la manière la plus susceptible de répondre aux circonstances et aux besoins des personnes handicapées, les organismes de réglementation devraient embaucher eux-mêmes des personnes handicapées pour apporter leur expertise et leurs conseils aux processus d'élaboration de la réglementation.

Comme décrit ci-dessus, nos partenaires de projet et l'étude de McGill ont mis l'accent sur les changements apportés à l'élaboration de la réglementation en collaboration avec les personnes handicapées et sur la nécessité de rémunérer les personnes handicapées pour leur temps et leur expertise en tant que participants à l'élaboration de la réglementation. Cependant, lors de nos réunions avec les organismes de réglementation, ils ont clairement indiqué que payer les personnes handicapées pour qu'elles participent aux consultations réglementaires ne fait pas partie des processus actuels d'élaboration de règlements. Ils ont également clairement indiqué qu'il est hautement improbable que cela change.

Cependant, des personnes handicapées pourraient être embauchées comme « courtiers du savoir » pour aider les organismes de réglementation à concevoir et à mettre en œuvre des processus de consultation réglementaire. Cela devrait être un rôle rémunéré en tant que consultant ou employé. En tant que courtiers du savoir, les personnes handicapées pourraient :

- Agir à titre d'animateurs lors des réunions de consultation;
- Créer ou contribuer à des informations de base accessibles sur le règlement ou des versions en langage clair des documents techniques;
- Élaborer des questions pour les consultations axées sur l'expérience de vie et les histoires personnelles de personnes handicapées et les relier au règlement;
- Élaborer des stratégies de sensibilisation pour les personnes handicapées qui n'ont jamais participé à des consultations et / ou qui ne seraient pas nécessairement au courant de la consultation autrement. Il est important que ces stratégies de sensibilisation soient créées conjointement avec les membres de ces communautés sous-représentées pour s'assurer qu'elles sont significatives et sensibles à la culture;
- Offrir une formation à d'autres personnes handicapées qui participeront à des consultations sur l'élaboration de règlements;
- Former le personnel du gouvernement ou de l'autorité réglementaire, qui sera présent à la consultation et examinera les commentaires de celle-ci, sur l'expérience de vie des personnes handicapées et les principes des droits de la personne applicables aux personnes handicapées. Cette formation pourrait également expliquer que, pour certaines personnes handicapées, raconter des histoires personnelles peut être traumatisant et que le personnel du gouvernement ou de l'autorité réglementaire doit s'engager avec empathie et respect. Cette formation devrait être donnée chaque fois qu'il y a de nouveaux employés embauchés ou transférés dans des rôles qui impliquent la participation à des consultations ou l'analyse des contributions des consultations;
- Répondre aux demandes d'accommodements et organiser celles-ci.

L'embauche et la rémunération de personnes handicapées en tant que courtiers du savoir aideront à créer des occasions plus significatives pour les personnes handicapées de participer aux processus d'élaboration de la réglementation et à fournir aux organismes de réglementation des commentaires spécifiques et pertinents sur les

projets de réglementation. Elles veilleront également à ce que le personnel du gouvernement ou des organismes de réglementation reçoive une formation avant les consultations afin d'obtenir des commentaires plus utiles et pertinents et de créer un environnement qui aide les personnes handicapées à les fournir.

## 2. Pendant les consultations réglementaires et les séances de mobilisation

### (i) Animation efficace qui garantit l'accessibilité et l'inclusion

L'animation et les questions de consultation doivent encadrer le dialogue pendant les processus d'engagement de manière à promouvoir la participation et à remédier au déséquilibre de pouvoir, au capacitisme systémique et à la discrimination intersectionnelle. Ces recommandations sont fondées sur les résultats de l'étude de McGill et les observations de nos partenaires de projet concernant l'importance d'exemples concrets et d'une communication claire et transparente pendant les processus d'engagement. De plus, l'étude de McGill a démontré que lors de certaines réunions de consultation, les mêmes personnes parlaient à maintes reprises et que parfois le personnel du gouvernement dominait la réunion. Cela signifiait que de nombreuses personnes handicapées se contentaient de recueillir des informations et n'avaient pas la possibilité de contribuer de manière significative.

Sur la base de ces résultats de recherche, les questions de consultation devraient :

- Offrir aux personnes handicapées la possibilité de relier leur expérience de vie au règlement proposé;
- Se référer à des exemples concrets qui sont pertinents pour l'expérience de vie de diverses communautés de personnes vivant avec un handicap;
- Communiquer ce qui a déjà été décidé et les domaines dans lesquels il est possible d'influencer la prise de décision des autorités réglementaires de manière transparente;
- Focaliser la contribution et la conversation sur des sujets pertinents pour le règlement;
- Fournir des informations sur le règlement proposé et demander des commentaires dans un langage simple, de manière facile à comprendre et spécifique, plutôt que de manière technique, vague, large ou redondante.

Au cours des séances de mobilisation et des consultations, les animateurs devraient :

- Veiller à ce que la conversation se déroule de manière ordonnée, accessible et inclusive (par exemple, en veillant à ce que les personnes qui ont besoin de plus de temps pour rédiger leur message reçoivent respectueusement cette fois-ci sans interruption, en veillant à ce que les participants disposent des soutiens de communication ou des mesures d'adaptation dont ils ont besoin, ou en demandant aux gens de donner leur nom avant de parler);
- Recevoir une formation sur l'utilisation d'un langage simple et employer un langage simple dans la mesure du possible;
- Connaître le sujet de la consultation, les questions de la consultation et la portée de la consultation pour maintenir la conversation sur des sujets pertinents;
- Être conscient des inégalités de pouvoir, du capacitisme systémique et de la discrimination intersectionnelle. Les animateurs doivent veiller à ce que chacun ait la possibilité de participer et à ce que la participation de chacun soit respectée et valorisée. Les animateurs doivent être capables de créer habilement un espace pour que les gens se sentent invités à exprimer leurs points de vue.

#### (ii) Le personnel de haut niveau doté d'un pouvoir décisionnel devrait assister aux réunions et téléconférences en personne

Les personnes handicapées perçoivent leur contribution comme plus significative lorsque le personnel de l'organisme de réglementation participant à une réunion a le pouvoir d'influencer la prise de décision. La présence d'une personne qui a un pouvoir décisionnel pourrait contrecarrer la perception de nos partenaires de projet et des participants à l'étude de McGill selon laquelle certaines consultations réglementaires sont pro forma, sans réelle possibilité d'apporter des changements.

Les représentants des autorités réglementaires devraient promouvoir un dialogue bidirectionnel, s'engager avec des personnes qui apportent leur contribution et partager des informations sur la manière dont cette contribution sera prise en considération lors de la prise de décisions concernant la réglementation. Ces membres du personnel doivent être conscients des déséquilibres de pouvoir entre eux et le public, et entre les différentes parties prenantes, et veiller à accueillir et à prendre en compte toutes les perspectives.

#### (iii) Collecte de données démographiques désagrégées et anonymes

Pendant ou immédiatement après une consultation, les autorités réglementaires devraient rassembler des données démographiques désagrégées et anonymes sur les personnes handicapées qui y participent. Il faut veiller à ce que les données

démographiques soient anonymisées et stockées en toute sécurité. Une fois la consultation terminée, les organismes de réglementation devraient examiner qui a participé et s'il y avait des communautés qui étaient absentes ou sous-représentées à la consultation. En collectant et en analysant les données démographiques, les autorités réglementaires seront conscientes des perspectives qu'elles reçoivent et de celles qui manquent.

Cette recommandation est conforme aux conclusions de l'étude de McGill et de nos recherches juridiques selon lesquelles certaines personnes handicapées sont sous-représentées dans l'élaboration de la réglementation. Par exemple, notre recherche montre que les personnes handicapées qui sont racialisées, autochtones, nouveaux arrivants, enfants et parents, de genre divers, LGBTQIA2S +, non affiliées à des organisations et situées dans des régions éloignées sont souvent sous-représentées dans l'élaboration des règlements. Notre recherche montre que ces personnes handicapées peuvent faire face à des obstacles supplémentaires pour participer à l'élaboration de la réglementation et qu'elles ont des perspectives uniques de contribution que les organismes de réglementation ne reçoivent pas souvent.

Nos partenaires de projet ont également souligné l'importance de la consultation générationnelle, incluant les personnes handicapées de tous âges. Des données devraient être recueillies pour déterminer si les personnes handicapées d'un âge donné sont sous-représentées dans les consultations, afin qu'elles puissent être plus efficacement impliquées à l'avenir.

### 3. Après les consultations réglementaires et les séances d'engagement

#### (i) Transparence et responsabilité une fois les consultations terminées

Les autorités réglementaires pourraient améliorer la transparence et la responsabilité après les consultations conclues par :

- Créer une pratique standard pour rendre les soumissions reçues accessibles au public (à moins qu'un participant ne demande qu'elles restent confidentielles) : certaines autorités réglementaires le font déjà, mais d'autres non. Les autorités réglementaires peuvent également publier des procès-verbaux ou des résumés des réunions de consultation, toujours en veillant à la confidentialité si nécessaire.
- Envoi d'une correspondance de suivi aux participants : tous ceux qui ont participé pourraient recevoir un courriel ou une lettre relativement concis dans un langage simple, fournissant un résumé des commentaires reçus, documentant les groupes de personnes handicapées qui ont fourni des

commentaires et les groupes manquants en précisant les commentaires qui seront utilisés et non utilisés, et les raisons pour lesquelles. Ce document doit fournir des exemples concrets de la manière dont les commentaires ont influencé l'objectif, la structure et le libellé du règlement, ou d'autres éléments du travail du gouvernement ou de l'organisme de réglementation, comme la création de documents d'orientation. Il doit être rédigé dans un langage simple et disponible en langue des signes américaine, en langue des signes québécoise, en langue des signes autochtone et dans des formats autres que le courriel pour les participants qui n'ont pas accès à un ordinateur ou à Internet.

- Les participants à la consultation devraient disposer d'au moins 3 à 4 semaines pour répondre, afin de leur permettre de clarifier ce qu'ils ont dit et d'expliquer plus en détail tout ce que le régulateur a pu mal comprendre. Cela favorise en outre un dialogue bidirectionnel, conformément aux résultats de notre recherche décrits ci-dessus.

La publication des commentaires reçus au cours de la consultation répond aux résultats de nos recherches qui soulignent l'importance de la transparence dans l'élaboration de la réglementation. De plus, le courriel de suivi répond aux préoccupations soulevées par nos partenaires de projet et les participants à l'étude de McGill, qui ont exprimé le souhait que les organismes de réglementation reconnaissent leur participation et fournissent des informations sur la façon dont leur contribution a été utilisée. En particulier, ils n'ont pas trouvé les longs documents « Ce que nous avons entendu » publiés par certains organismes de réglementation comme utiles. Le courriel de suivi pourrait améliorer ces rapports en fournissant des informations spécifiques et concrètes sur la manière dont les contributions des processus de mobilisation seront utilisées, conformément à la littérature académique concernant l'application des connaissances. Cette communication contribuera à accroître la transparence et la responsabilité dans les processus d'élaboration de la réglementation. Cela peut aider à réduire la fatigue des consultations en démontrant aux participants que leur contribution est précieuse, écoutée et utilisée activement par les organismes de réglementation pour influencer le résultat d'un règlement proposé.

**Recommandations pour de nouveaux processus qui pourraient se produire parallèlement aux processus de développement réglementaire existants :**

**Rassemblements avec des groupes sous-représentés d'une manière accessible et culturellement appropriée**

Comme décrit ci-dessus, nos recherches démontrent que certaines personnes handicapées sont sous-représentées dans les processus d'élaboration de la

réglementation. Les autorités réglementaires pourraient résoudre ce problème en dehors des processus d'élaboration de réglementations existants en organisant des réunions ou des rassemblements supplémentaires avec des personnes handicapées sous-représentées dans un cadre plus petit et plus informel pour permettre le dialogue.

Ces rassemblements devraient accomplir ce qui suit :

- Mettre l'accent sur les personnes et les groupes de personnes handicapées qui n'ont pas participé aux processus d'élaboration de réglementations précédents et qui peuvent rencontrer des obstacles supplémentaires à la participation, tels que ceux qui ont une mobilité très restreinte, ceux qui ont des troubles de la communication ou du langage et qui peuvent utiliser des alternatives ou communication augmentative et / ou aide à la communication, les personnes vivant à l'extérieur des zones urbaines, les nouveaux arrivants handicapés, les personnes racialisées handicapées, les personnes autochtones handicapées, les jeunes handicapés et d'autres groupes sous-représentés. La collecte et l'analyse de données démographiques anonymes et désagrégées pendant les processus d'engagement réglementaire (recommandé ci-dessus) aideraient les organismes de réglementation à déterminer les groupes à cibler pour ces réunions en petits groupes;
- Employer une personne handicapée de la communauté pertinente et sous-représentée comme « courtier du savoir » pour co-concevoir le rassemblement, faciliter ou co-faciliter la réunion, co-concevoir et sensibiliser les participants, et co-développer des informations de base accessibles. Il est particulièrement important que cette personne appartienne à la communauté que l'organisme de réglementation souhaite impliquer, pour s'assurer que la consultation est respectueuse, sensible à la culture et menée de manière à ce que les membres de cette communauté se sentent à l'aise de donner leur avis. Les réunions en petits groupes doivent être animées de manière à tenir compte des déséquilibres de pouvoir, du capacitisme systémique et de la discrimination intersectionnelle afin de garantir que tous les participants ont la possibilité de contribuer et que tous les participants sont respectés et valorisés. (Pour plus de détails, voir la recommandation ci-dessus concernant les personnes handicapées embauchées comme courtiers du savoir rémunérés);
- Recruter des participants en utilisant un processus de sélection transparent qui engage divers groupes de personnes handicapées et sourdes en recrutant dans de multiples formats accessibles. Des informations devraient être publiées sur la diversité des participants (en revanche, les consultations fermées ou secrètes

sapent la confiance dans le processus d'élaboration de la réglementation et le rendent plus exclusif);

- Être mené tôt dans le processus d'élaboration de la réglementation avant que des décisions importantes ne soient prises;
- Être assisté par du personnel gouvernemental ayant le pouvoir de prendre des décisions sur le contenu du règlement, ce qui ajoute de la crédibilité à la consultation et démontre que les commentaires sont reçus par des personnes ayant un pouvoir décisionnel;
- Être conçu de manière universelle, prioriser les besoins individuels en matière d'accessibilité en contactant les participants de manière proactive à l'avance au sujet des accommodements dont ils pourraient avoir besoin, et se dérouler dans de multiples formats;
- Indemniser les participants pour leur participation et veiller à ce qu'une telle compensation n'interfère pas avec les prestations de soutien du revenu ou les droits d'un participant. Une indemnisation devrait également être fournie pour le transport accessible pour assister aux réunions en personne, les frais de garde d'enfants, les frais des préposés, les frais des assistants en communication et d'autres mesures de soutien liées au handicap. Cette indemnisation est très importante, car les personnes handicapées manquent souvent de ressources financières et humaines pour participer aux consultations réglementaires. La sous-représentation historique de certains groupes peut refléter ce manque de ressources;
- Fournir aux participants des informations contextuelles accessibles et en langage clair qui relie les expériences de vie des personnes handicapées au règlement en cours d'élaboration. Les informations de base devraient également inclure des informations accessibles et en langage clair sur le but de la réunion en petit groupe, ce qui sera discuté, et guider les participants quant au type de contribution qui serait pertinente;
- Doit être documenté publiquement, de sorte que les membres du public puissent savoir quelles données démographiques ont été représentées, quels sujets ont été discutés et comment les contributions reçues seront utilisées par l'organisme de réglementation. Cela contribuerait à la transparence et à l'imputabilité dans le processus d'élaboration de la réglementation.

## Financement et développement de ressources pour soutenir la participation à l'élaboration de la réglementation

Cette recommandation est fondée sur la recherche juridique concernant les obstacles à l'éducation que rencontrent les personnes handicapées, ainsi que sur les commentaires des participants à l'étude de McGill et de nos partenaires du projet. Cette recherche et ces commentaires ont démontré qu'il y a un besoin de ressources pour renforcer la capacité des communautés de personnes handicapées à participer à l'élaboration de la réglementation. Les personnes handicapées qui n'ont pas participé à l'élaboration de la réglementation auparavant ou qui ne sont pas affiliées à des organisations plus importantes pourraient particulièrement bénéficier de ressources et de soutiens afin de participer de manière plus significative. Par exemple, les organisations de personnes handicapées pourraient utiliser ce financement pour éduquer les membres des communautés de personnes handicapées sur l'accessibilité, leurs droits et d'autres informations fondamentales qui sont importantes pour participer aux consultations.

Les ressources pédagogiques pourraient comprendre des informations sur l'élaboration de règlements et des conseils sur la préparation et la participation aux consultations. Cela pourrait inclure une formation professionnelle, des sujets techniques communs pertinents pour les réglementations en matière d'accessibilité, la fourniture d'informations et de conseils juridiques sur un règlement particulier en cours d'élaboration et d'autres sujets que les personnes handicapées peuvent identifier. Pour s'assurer que ces ressources sont pertinentes et utiles, elles doivent être co-développées, co- compilées et mises à jour conjointement avec les personnes handicapées. Ils doivent être disponibles dans la langue des signes américaine, la langue des signes québécoise, la langue des signes autochtone, dans un langage simple et dans d'autres formats accessibles demandés par les personnes handicapées. Ils doivent relier les expériences de vie de diverses communautés de personnes handicapées à l'objectif de la *LCA* et aux divers domaines dans lesquels les règlements seront élaborés.

En plus de la mise en œuvre de ces ressources, des fonds devraient être mis à disposition pour les initiatives communautaires des personnes handicapées qui aideraient les personnes handicapées sous-représentées à participer à l'élaboration de la réglementation.

## Recommandations pour modifier les processus d'élaboration de la réglementation existants

### Co-création et collaboration

Nos partenaires de projet et les participants à l'étude de McGill ont souligné leur préférence pour la co-création et la collaboration dans l'élaboration de la réglementation de l'accessibilité, par opposition à la consultation. Cette approche refléterait un rôle plus actif et continu des personnes handicapées qui encourage l'échange continu et mutuel d'informations avec les régulateurs. Les personnes handicapées seraient impliquées à de multiples moments tout au long du processus d'élaboration de la réglementation, plutôt qu'à deux étapes distinctes de « consultation », comme c'est le cas actuellement. Cela représenterait un écart par rapport à l'approche descendante actuelle visant à inclure les personnes handicapées de manière plus significative. De plus, la contribution des personnes handicapées pourrait avoir plus de poids qu'elle ne l'est actuellement. Les autorités réglementaires devraient faire davantage pour justifier l'adoption d'une approche qui s'écarte des besoins identifiés par les communautés de personnes handicapées. Cela inclut fournir des raisons transparentes expliquant pourquoi les contributions des communautés de personnes handicapées sur des questions importantes ont été ignorées. Les autorités réglementaires devraient expliquer pourquoi ce seuil plus élevé de rejet des contributions des personnes handicapées a été atteint dans cette situation particulière.

Un processus d'élaboration de règlements axé sur la co-création et la collaboration serait conçu dès le départ avec les personnes handicapées. Il pourrait utiliser les résultats et l'analyse de ce projet comme point de départ de ses travaux. Il mettrait en œuvre les principes d'égalité réelle, de conception universelle et les principes de l'article 6 de la *LCA*, décrits ci-dessus. Un tel processus serait probablement très différent des processus d'élaboration de règlements existants. Cela offrirait des occasions d'innover, de développer des partenariats de collaboration entre les personnes handicapées et les organismes de réglementation et, en fin de compte, de créer des règlements qui atteignent l'objectif de la *LCA* de créer un Canada plus inclusif.

### Examens législatifs de la *LCA* et des règlements sur l'accessibilité par ou en collaboration avec des personnes handicapées

Les examens législatifs de la *Loi canadienne sur l'accessibilité*, de ses règlements et des normes d'accessibilité sont importants pour assurer une mise en œuvre significative de la *LCA* et la reddition de comptes. La contribution des communautés de personnes handicapées est cruciale pour déterminer si et comment ces lois et règlements atteignent leur objectif prévu de réduire les obstacles. Nos recherches et notre travail avec nos partenaires de projet démontrent que les personnes handicapées sont

intéressées à la fois par la création de règlements ainsi que par leur impact réel. Un comité de personnes handicapées pourrait offrir un forum pour évaluer cet impact et s'assurer que les règlements sur l'accessibilité tiennent leurs promesses. Le comité pourrait également recommander des modifications réglementaires ou législatives. Ce comité devrait mener ses travaux en tenant compte de l'objectif de la *LCA*, y compris les principes énoncés dans la *Charte*, le droit des droits de la personne et la *CDPH*.

Pour que ce comité soit efficace, il faudrait :

- disposer de suffisamment de ressources pour mener à bien son travail (y compris un soutien juridique);
- avoir un mandat indépendant;
- entreprendre son travail de manière transparente et rendre des comptes aux personnes handicapées;
- inclure les personnes handicapées qui sont sous-représentées dans l'élaboration des lois et la réglementation.

## Partie VII : Possibilités de recherche future

Le projet Participation significative à l'élaboration de la réglementation peut éclairer les études futures concernant la participation des personnes handicapées à l'élaboration des lois, à l'élaboration des règlements et à l'élaboration des politiques.<sup>226</sup> Les recommandations de ce rapport fournissent des pratiques susceptibles d'améliorer la participation et l'inclusion des personnes handicapées dans tous ces processus. Si l'une de ces recommandations est mise en œuvre par les organismes de réglementation, d'autres études pourraient porter sur leur efficacité et les mesures supplémentaires qui pourraient être prises.<sup>227</sup> Toute étude de ce type qui évalue l'efficacité des recommandations contenues dans ce rapport doit garantir que les personnes handicapées jouent un rôle actif dans l'évaluation.<sup>228</sup>

De plus, la recherche de ARCH a identifié la sous-représentation de nombreux groupes de personnes handicapées dans les processus de réglementation existants. En raison de contraintes de temps et de budget, l'étude de recherche de McGill n'a inclus que 36 participants qui ne représentaient pas tous les divers groupes de personnes

---

<sup>226</sup> Étude de McGill à 33.

<sup>227</sup> Étude de McGill à 33.

<sup>228</sup> Sherlaw & Hudebine, ci-dessus à la p. 11; Commission du droit de l'Ontario, ci-dessus aux pp. 108-109. Voir aussi : Observation générale n ° 7, ci-dessus au paragraphe 47.

handicapées ou toutes les régions du Canada.<sup>229</sup> Les études futures pourraient se concentrer spécifiquement sur un ou plusieurs de ces groupes pour analyser les obstacles spécifiques auxquels ils sont confrontés et les solutions correspondantes.

Enfin, la recherche et les recommandations de ARCH se concentrent sur l'élaboration de la réglementation. Cependant, les règlements et les normes d'accessibilité joueront un rôle important dans la mise en œuvre de la *LCA*. Bien que les processus de création de normes d'accessibilité dépassent la portée de ce projet, les principes d'égalité réelle et les principes de l'article 6 de la *LCA* sont également pertinents pour l'élaboration de normes d'accessibilité. Bon nombre des recommandations formulées dans ce rapport s'appliquent à l'élaboration de normes fédérales d'accessibilité et peuvent être adaptées en conséquence à ce contexte. Les projets futurs pourraient appliquer les conclusions et les recommandations de ARCH aux processus d'élaboration de normes fédérales d'accessibilité.

## Partie VIII : Conclusion

La *LCA* a été promulguée pour permettre la participation pleine et égale des personnes handicapées à la société, conformément à l'égalité réelle, à la *Charte* et à la *CDPH*. Pour s'assurer que les règlements sur l'accessibilité favorisent le plus haut niveau d'accessibilité, le gouvernement du Canada, l'Office des transports du Canada et le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes doivent faire participer les personnes handicapées à l'élaboration des règlements d'une manière qui reflète leur expérience de vie et les appuie en fournissant des commentaires utiles et pertinents.

Pour ce faire, ces organismes de réglementation doivent reconnaître les obstacles que rencontrent les personnes handicapées dans les processus de réglementation tels qu'ils sont menés aujourd'hui. Ces processus peuvent être bureaucratiques et opaques, ce qui signifie que la rétroaction des personnes handicapées n'a pas d'importance. Ils peuvent aliéner ou exclure certaines personnes handicapées, telles que les personnes handicapées autochtones, les nouveaux arrivants handicapés, les enfants et les familles handicapés ou les personnes handicapées vivant dans des régions éloignées. Ils ne sont pas toujours conçus pour être entièrement accessibles.

L'égalité réelle et les principes de l'article 6 de la *LCA* démontrent que les organismes de réglementation ne devraient pas simplement s'appuyer sur des processus existants qui ne sont pas accessibles ou inclusifs. En mettant en œuvre les recommandations de ce rapport final, les organismes de réglementation peuvent faciliter une communication

---

<sup>229</sup> Étude de McGill aux 6-7, 32-33.

et un engagement bidirectionnels plus significatifs qui permettent aux personnes handicapées de donner une rétroaction significative et pertinente au cours des processus d'élaboration de la réglementation. Cette rétroaction et la participation des personnes handicapées sont essentielles pour garantir que les règlements sur l'accessibilité répondent aux besoins des personnes handicapées et réalisent de réelles améliorations en matière d'accessibilité et d'inclusion pour les personnes handicapées à travers le Canada.