

# Cadre du droit touchant les personnes handicapées

Promotion d'une égalité réelle pour les personnes handicapées par les lois, les politiques et les pratiques

LE CADRE  
Septembre 2012



LAW COMMISSION OF ONTARIO  
COMMISSION DU DROIT DE L'ONTARIO





LAW COMMISSION OF ONTARIO  
COMMISSION DU DROIT DE L'ONTARIO

# Cadre du droit touchant les personnes handicapées

**La présente publication figure en tant que chapitre IV  
du rapport final *Cadre du droit touchant les personnes handicapées* :  
*Promotion d'une égalité réelle pour les personnes handicapées  
par les lois, les politiques et les pratiques***

SEPTEMBRE 2012

Publié en ligne à [www.lco-cdo.org](http://www.lco-cdo.org)  
Available in English  
ISBN : 978-1-926661-55-1

La présente publication peut être citée comme suit :  
Commission du droit de l'Ontario, *Cadre du droit touchant les personnes handicapées en tant que  
chapitre IV du Cadre du droit touchant les personnes handicapées : Promotion d'une égalité réelle pour  
les personnes handicapées par les lois, les politiques et les pratiques*  
(Toronto : septembre 2012)

La Commission du droit de l'Ontario est financée par la Fondation du droit de l'Ontario, le ministère du Procureur général de l'Ontario, la Osgoode Hall Law School et le Barreau du Haut Canada, et elle reçoit un appui des doyens et doyennes des écoles de droit de l'Ontario.

## **RENONCIATION**

*Les opinions ou les points de vue exprimés dans les travaux de recherche, les constatations et les recommandations de la CDO ne représentent pas nécessairement ceux de ses bailleurs de fonds ou ceux de ses partisans nommés ci dessus.*

Commission du droit de l'Ontario  
2032 Ignat Kaneff Building,  
Osgoode Hall Law School, York University  
4700 Keele Street  
Toronto, Ontario, Canada  
M3J 1P3

Tél. : (416) 650-8406  
TTY : 1(877) 650-8082  
Télec. : (416) 650-8418  
Courriel : [LawCommission@lco-cdo.org](mailto:LawCommission@lco-cdo.org)  
[www.lco-cdo.org](http://www.lco-cdo.org)

## PRÉFACE

Le cadre représente l'aboutissement du projet de la Commission du droit de l'Ontario (CDO) qui se rattache au droit touchant les personnes handicapées. Il exprime l'essentiel des travaux de recherche de la CDO et des consultations publiques dans un cadre d'évaluation qui permet de mieux comprendre l'influence que les lois, les politiques et les pratiques peuvent exercer sur les personnes handicapées, et qui peut en accroître l'équité et l'efficacité.

Pour vous donner de plus amples renseignements et vous aider à comprendre et à appliquer le cadre, la CDO a publié le rapport final *Cadre du droit touchant les personnes handicapées : Promotion d'une égalité réelle pour les personnes handicapées par les lois, les politiques et les pratiques*. Ce rapport englobe de l'information sur la conception du projet de la CDO, les principes de celle-ci dans le domaine du droit touchant les personnes handicapées ainsi que la façon dont les réalités des personnes handicapées peuvent influencer sur leurs interactions avec le droit. Il présente également des exemples d'application du cadre.



# TABLE DES MATIÈRES

<b>PRÉSENTATION DU CADRE .....</b>	<b>1</b>
Utilisation du cadre.....	1
Définitions .....	2
Principes concernant le droit et les personnes âgées .....	3
Mise en œuvre des principes.....	5
<b>ÉVALUATION DES LOIS, DES POLITIQUES ET DES PRATIQUES PAR RAPPORT AUX PRINCIPES :</b>	
<b>UNE DÉMARCHÉ PAR ÉTAPES .....</b>	<b>7</b>
<b>Étape 1 :</b> Quels sont les liens entre les principes et le contexte de la loi? .....	8
<b>Étape 2 :</b> Est ce que le processus d'élaboration ou d'examen de la loi respecte les principes?.....	11
<b>Étape 3 :</b> Est ce que l'objet de la loi respecte et réalise les principes? .....	14
<b>Étape 4 :</b> Qui sont les personnes touchées par la loi et quels sont les liens avec les principes? .....	17
<b>Étape 5 :</b> Est ce que les procédures prévues dans la loi respectent les principes? .....	20
<b>Étape 6 :</b> Est ce que les mécanismes de présentation des plaintes et d'exécution respectent les principes?.....	24
<b>Étape 7 :</b> Est ce que les mécanismes de contrôle et de reddition de comptes respectent les principes? .....	27
<b>Étape 8 :</b> Analyser les résultats de l'évaluation menée aux étapes 1 à 7 : la loi est elle cohérente avec les principes? .....	30

*La Commission du droit de l'Ontario (CDO) tient également à remercier les nombreuses organisations et personnes qui ont contribué au façonnement du Cadre ainsi que du projet dans son ensemble, en participant aux différentes séances de consultation publique ou à l'établissement des rapports de recherche demandés.*



## PRÉSENTATION DU CADRE

### Utilisation du cadre

Le présent cadre a pour fondements juridiques la *Charte canadienne des droits et libertés* (la *Charte*), le *Code des droits de la personne* de l'Ontario (le *Code*), la *Loi de 2005 sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario* (LAPHO) et des textes internationaux ratifiés par le Canada, comme la *Convention relative aux droits des personnes handicapées* (la *Convention* ou CDPH) des Nations Unies. Il s'inspire également de documents d'orientation clés, par exemple, le document du gouvernement fédéral intitulé *À l'unisson : Une approche canadienne concernant les personnes handicapées*. Par conséquent, le cadre résulte des obligations juridiques et des engagements de principe qui lient les gouvernements. Il ne vise pas à remplacer ces documents, mais plutôt à prendre appui sur ceux-ci pour poursuivre l'élaboration du droit touchant les personnes handicapées. La CDO est consciente que ce domaine du droit est en évolution constante. Par conséquent, le but de ce projet n'est pas d'épuiser le sujet, mais plutôt de contribuer aux recherches, aux analyses et aux débats en cours.

Le présent cadre vise à orienter l'élaboration et l'évaluation des lois, des politiques et des pratiques de manière à faire en sorte qu'elles tiennent compte des réalités et des expériences des personnes handicapées et qu'elles aient des retombées positives sur ces membres de la société dans la plus grande mesure possible, tout en reconnaissant les contraintes auxquelles les gouvernements et d'autres intervenants peuvent faire face. Il se compose de principes et de facteurs à prendre en considération dans l'application de ces principes, et il propose une démarche par étapes. Le cadre est à l'intention :

- des décideurs, des tribunaux et des législateurs;
- des organismes de défense des droits et des groupes communautaires qui se consacrent aux personnes handicapées et aux enjeux propres à celles-ci;
- des intervenants du secteur public ou privé qui élaborent ou administrent des politiques ou des pratiques susceptibles d'avoir une incidence sur les personnes handicapées.

Les personnes responsables de l'élaboration ou de l'évaluation des lois, des politiques et des pratiques doivent être au fait des enjeux associés à l'expérience du handicap et de leurs propres attitudes à ce sujet, et se consacrer à l'apprentissage continu. Le présent cadre peut être un outil important pour améliorer les lois, les politiques et les pratiques en ce qui a trait aux personnes handicapées, mais son efficacité sera influencée par les connaissances et les attitudes des personnes qui s'en serviront.

Tout au long du présent cadre, nous renvoyons aux autres documents du projet qui en constituent la base ou le contexte et qu'il est possible de consulter sur le site Web de la CDO.

Le présent cadre est conçu pour s'appliquer à l'ensemble des lois et des politiques qui ciblent précisément les personnes handicapées ou qui ont une incidence sur celles-ci en tant que membres de la population en général. Compte tenu de cette portée globale, certaines personnes pourraient souhaiter l'adapter à leur propre domaine du droit ou secteur de politique. Il est important de mentionner que, compte tenu de l'ampleur et de la complexité du droit touchant les personnes handicapées, certains aspects du cadre ne s'appliquent pas nécessairement à toutes les lois, les politiques et les pratiques. En outre, puisque le processus d'élaboration des nouvelles lois, politiques et pratiques se distingue du processus d'évaluation de celles qui existent déjà, le cadre s'appliquera différemment selon la situation.

Le présent cadre ne cherche pas à proposer des solutions simples et définitives à tous les problèmes épineux qui peuvent survenir pendant l'élaboration de lois, de politiques et de pratiques pouvant avoir une incidence sur les personnes handicapées. Le droit et les réalités des personnes handicapées sont vastes et variés. Comme la nature du handicap et notre compréhension de celui-ci ne cessent d'évoluer, ce cadre vise plutôt à s'assurer que les législateurs et les décideurs :

1. considèrent et appliquent un ensemble de principes cohérent lorsqu'ils élaborent des lois, des politiques et des pratiques pouvant toucher les personnes handicapées;
2. relèvent et éliminent les obstacles potentiels et les éventuelles sources de discrimination fondée sur la capacité physique dans les lois, les politiques et les pratiques;
3. tiennent compte des principaux aspects de la relation des personnes handicapées avec le droit.

Dans certains cas, l'utilisateur peut être incertain quant à la manière de répondre à une question précise. Dans de tels cas, il peut être utile de consulter le rapport complet qui accompagne le cadre pour obtenir plus de renseignements sur le contexte ou l'application. Il peut aussi être utile de procéder à des recherches ou à des consultations plus poussées pour traiter de la question.

## Définitions

**Droit :** Dans le cadre de ce projet, le terme « droit » désigne à la fois les lois et les règlements. Il renvoie également aux politiques qui servent à appliquer les lois et les règlements, ainsi qu'aux stratégies et aux pratiques adoptées pour mettre en œuvre les dispositions législatives, les règlements et les politiques. La mise en œuvre des lois est tout aussi importante que leur contenu. Les lois dont l'intention est bénéfique sur papier ne remplissent pas toujours leurs objectifs en pratique et ont même parfois des effets négatifs. Ainsi, c'est dans son sens large que le terme « droit » est utilisé dans le présent cadre.

**Handicap :** Aucune définition du terme « handicap » n'arrive à cerner à elle seule les expériences vécues par les personnes handicapées. Toutes les définitions de ce terme doivent tenir compte de la complexité de l'interaction entre une personne et son environnement. Sa signification varie selon le contexte dans lequel il est employé, par exemple dans le domaine de l'emploi ou du logement, et en fonction de l'influence exercée par les stéréotypes sur la perception de la déficience. Les définitions doivent se rapporter à des contextes et à des buts particuliers, car si une définition peut s'avérer utile pour comprendre un aspect du handicap, elle ne l'est pas nécessairement pour éclairer un autre aspect de cette expérience.

La CDO utilise le terme « handicap » au sens large et y inclut autant l'expérience des obstacles (environnementaux) érigés par la société que celle des déficiences physiques. Pour les besoins du présent cadre, le terme « handicap » désigne les handicaps permanents, intermittents et temporaires, les handicaps qui sont présents à la naissance et ceux qui surviennent par la suite, les déficiences physiques, sensorielles, mentales, intellectuelles ou en matière d'apprentissage, les handicaps perçus et l'expérience des déficiences multiples.

**Capacitisme :** Le capacitisme peut se définir comme un système de croyances, semblable au racisme, au sexisme ou à l'âgisme, selon lequel une personne handicapée est moins digne d'être traitée avec respect et égard, moins apte à contribuer et à participer à la société ou moins importante intrinsèquement que les autres. Le capacitisme peut

s'exercer de façon consciente ou inconsciente et être inscrit dans les institutions, les systèmes ou la culture d'une société. Il peut restreindre les possibilités offertes aux personnes handicapées et réduire leur participation à la vie de leur collectivité.

**Obstacle** : Les personnes handicapées peuvent se heurter à un large éventail d'obstacles dans l'atteinte d'une égalité réelle. Les obstacles peuvent découler autant, sinon plus, du milieu dans lequel vivent les personnes handicapées que des effets mêmes de leur incapacité. Il peut s'agir d'obstacles physiques causés par une conception du milieu bâti ne tenant pas compte des personnes handicapées, d'obstacles liés à l'information ou à la communication, ou encore d'obstacles intégrés dans les lois ou dans les politiques et les pratiques écrites ou orales. Les attitudes qui rejettent, dévalorisent ou font fi des personnes handicapées peuvent également ériger des obstacles. Ceux-ci peuvent se manifester directement par un mauvais traitement dans la prestation des services ou dans l'interprétation et l'application des lois et des politiques et, de façon plus subtile, dans les décisions visant à déterminer les types de services qui seront offerts ou la façon dont ils seront offerts. Des obstacles moins évidents peuvent aussi découler des désavantages à long terme subis par les personnes handicapées, notamment les conséquences des niveaux d'alphabétisation et de scolarité inférieurs sur la capacité à accéder aux services, à l'emploi ou à d'autres possibilités.

**Diversité** : Pour les besoins de ce cadre, la diversité désigne un certain nombre de différences entre les personnes qui peuvent influencer sur les rapports de celles-ci avec le droit. Ces différences comprennent une multitude de divergences sur le plan des aptitudes et d'autres caractéristiques humaines, dont certaines peuvent être perçues ou définies comme des handicaps. Pensons, par exemple, aux diverses identités auxquelles une personne peut être associée et qui peuvent influencer son expérience du handicap, dont l'orientation sexuelle, l'origine ethnique, la citoyenneté, l'appartenance à un groupe autochtone et l'âge. La diversité évoque également les multiples circonstances qui peuvent complexifier l'expérience du handicap, par exemple, l'emplacement géographique ou le lieu de résidence, les responsabilités en matière de soins et un faible revenu. Enfin, ce terme renvoie au fait que le parcours de vie d'une personne façonne ses expériences et peut entraîner certaines différences dont il faut tenir compte.

**Égalité réelle** : On distingue souvent l'égalité réelle de l'« égalité formelle ». L'égalité réelle ne se résume pas à la non-discrimination. Elle englobe la dignité et la valeur, la participation, la satisfaction des besoins et la possibilité de vivre dans une société dont les structures et les organisations sont ouvertes à tous. Elle cherche à reconnaître et à pallier les modèles sociaux qui produisent des effets différents sur la base de caractéristiques non pertinentes, ainsi que les véritables différences qui désavantagent injustement les membres d'un groupe donné (par exemple, la capacité de reproduction des femmes). Pour parvenir à l'égalité réelle et concrétiser les valeurs qu'elle englobe, il faut parfois recourir au traitement différentiel.

- *Pour un examen plus exhaustif des termes employés, veuillez consulter le chapitre I.E du Rapport final : Cadre du droit touchant les personnes handicapées.*

## Principes concernant le droit et les personnes handicapées

Dans le but de contrer les stéréotypes et les préjugés négatifs sur les personnes handicapées, de réaffirmer le statut de celles-ci en tant que membres à part entière de la société et titulaires de droits et de responsabilités, ainsi que d'inciter le gouvernement à prendre des mesures concrètes pour assurer leur bien-être, le présent cadre expose un ensemble de principes concernant le droit et les personnes handicapées.

Chacun des six principes ci-dessous converge vers le but ultime de promouvoir l'égalité réelle des personnes handicapées. Le concept d'égalité est au cœur de la *Charte* et du *Code*, et la Cour suprême a reconnu que les

gouvernements, lorsqu'ils offrent des services, doivent respecter les droits à l'égalité des groupes défavorisés. Par conséquent, l'observation de ces principes doit orienter les lois et les politiques de manière à promouvoir l'égalité réelle, et leur interprétation doit reposer sur le concept d'égalité réelle.

Ces principes sont d'une importance égale et doivent être examinés les uns par rapport aux autres. Bien qu'il s'agisse de principes distincts, ils peuvent se renforcer ou entrer en conflit les uns avec les autres dans le cadre de situations concrètes.

- 1. Le respect de la dignité et de la valeur des personnes handicapées :** Ce principe reconnaît la valeur inhérente, égale et inaliénable de tous, y compris celle de toutes les personnes handicapées. Tous les membres de la famille humaine sont des personnes à part entière, qui ont le droit d'être estimées, respectées et appréciées, et de faire reconnaître leurs contributions et leurs besoins.
  - 2. La reconnaissance de la diversité des aptitudes et des autres caractéristiques humaines :** Ce principe exige qu'on reconnaisse que l'étendue des aptitudes varie selon les domaines, les personnes et les périodes de la vie, que chaque personne handicapée a une identité, des besoins et une situation uniques et que les identités multiples et croisées des personnes handicapées peuvent contribuer à accroître ou à réduire la discrimination et les désavantages auxquels elles font face, et que l'on soit sensible à cette réalité.
  - 3. L'amélioration de l'autonomie et de l'indépendance :** Ce principe préconise l'établissement de conditions qui permettent aux personnes handicapées de faire des choix qui ont une incidence sur leur vie et de s'occuper d'elles-mêmes autant qu'elles le peuvent ou le souhaitent en bénéficiant des mesures de soutien adéquates requises.
  - 4. La promotion de l'inclusion sociale et de la participation :** Ce principe invite à bâtir une société qui favorise la participation active de toutes les personnes handicapées à la collectivité en éliminant les obstacles physiques, sociaux, comportementaux et systémiques qui les empêchent d'exercer leur citoyenneté et en facilitant leur inclusion.
  - 5. L'avancement du droit à la sécurité :** Ce principe évoque le droit des personnes handicapées de vivre dans un milieu où elles n'ont pas à craindre d'être victimes de mauvais traitements ou d'exploitation et où elles peuvent recevoir le soutien dont elles ont besoin pour prendre des décisions qui peuvent influencer sur leur sécurité.
  - 6. La reconnaissance de l'appartenance à la société :** Ce principe reconnaît que les personnes handicapées sont des membres de la société qui ont des droits et des responsabilités, au même titre que les autres membres de la société.
- *Pour de plus amples renseignements sur les principes, veuillez consulter le chapitre III.C du Rapport final : Cadre du droit touchant les personnes handicapées.*

## Mise en œuvre des principes

Comme les principes sont relativement abstraits et ambitieux, leur mise en œuvre peut présenter des difficultés. Par exemple, la limitation des ressources peut empêcher la mise en œuvre simultanée et intégrale de tous les principes. Dans certains cas, les principes peuvent laisser entrevoir différentes solutions à un même problème. Par conséquent, la CDO suggère d'examiner les facteurs ci-dessous pour l'application des principes.

**Prise en considération des réalités des personnes handicapées :** Bien qu'il soit généralement admis que les personnes handicapées représentent une proportion importante et croissante de la population du Canada et qu'elles peuvent avoir des réalités, des expériences et des besoins différents de ceux des autres membres de la société, les lois et les politiques ne tiennent pas toujours compte de leur situation particulière. Par conséquent, les lois et les politiques risquent d'avoir des conséquences négatives non désirées sur les personnes handicapées, de s'opposer les unes aux autres ou de faillir à leurs objectifs. Parfois, des stéréotypes ou des préjugés négatifs sur les personnes handicapées déterminent la mesure dans laquelle celles-ci sont prises en compte et la façon dont cela se fait. Le droit peut alors avoir un effet discriminatoire sur les personnes handicapées. Pour respecter et mettre en œuvre les principes, il faut tenir compte des réalités des personnes handicapées lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de l'ensemble des lois, des politiques et des programmes qui peuvent avoir une incidence sur elles. Pour ce faire, il faut reconnaître que les personnes handicapées forment elles-mêmes un groupe très hétérogène, composé d'individus dont les points de vue, les réalités et les expériences varient énormément. La consultation du rapport final de la CDO qui accompagne le présent cadre, de même que des sources évoquées tout au long du cadre, peut faciliter la compréhension des réalités des personnes handicapées.

**Analyse du parcours de vie :** Étant donné ce qui précède, il est important d'examiner l'ensemble du parcours de vie des personnes handicapées pour l'application des principes. Les expériences que tous les individus vivent déterminent leurs ressources et leurs perspectives à chaque étape de leur existence. Les obstacles ou les possibilités qui se présentent à un moment de leur vie auront des répercussions sur le reste de leur existence. Si le parcours de vie d'une personne influence son rapport avec les lois, l'inverse est aussi vrai. Les lois ont des effets déterminants sur le parcours de vie d'une personne. L'incidence des lois doit donc être examinée pour chaque étape de la vie des personnes handicapées, de la naissance jusqu'à la mort, en tenant compte des liens entre chacune de ces étapes.

**Approche centrée sur la personne :** Le droit est souvent élaboré, mis en œuvre et analysé comme un ensemble de systèmes distincts et quasi autonomes. Une approche centrée sur la personne met en évidence les façons dont les personnes abordent le droit – souvent comme un enchevêtrement déroutant de systèmes fragmentaires –, et requiert que les lois soient élaborées et mises en œuvre en tenant compte de l'intégralité de l'expérience des personnes touchées par celles-ci. Pour ce faire, le droit doit envisager les personnes comme des individus à part entière ayant des besoins et des identités uniques et prendre en considération les différents modes de transition d'une étape à l'autre de la vie ou d'un système à l'autre.

**Conception inclusive :** Bien qu'il puisse, dans certains cas, se révéler nécessaire ou plus approprié d'élaborer des lois, des pratiques, des programmes ou des politiques destinés à répondre aux besoins des personnes handicapées, dans la plupart des cas, une conception inclusive, qui tient compte dès le départ des besoins des personnes handicapées et des autres dans l'élaboration globale d'une loi d'application générale, peut s'avérer plus efficace. L'importance accordée à la dignité, à l'autonomie, à l'inclusion, à la sécurité et à la diversité lors de l'élaboration des lois profitera autant aux personnes handicapées qu'au reste de la population. Plusieurs des mesures nécessaires afin

de réaliser les principes et de rendre le droit plus juste, accessible et équitable pour les personnes handicapées auront les mêmes effets pour tous. L'élaboration de lois, de politiques et de programmes d'application générale qui tiennent compte des personnes handicapées dès le départ peut donc améliorer l'efficacité du droit dans son ensemble.

**Mise en œuvre efficace des lois :** Même lorsque les lois reposent sur une compréhension approfondie et nuancée des réalités des personnes handicapées et visent à promouvoir des principes positifs, la façon dont elles sont mises en œuvre peut nuire à l'atteinte de leurs objectifs. Cela se produit fréquemment. Cet « écart entre la visée et la mise en œuvre du droit » comporte deux facettes : des stratégies visant l'application du droit et des mécanismes faisant en sorte que les personnes handicapées soient en mesure d'exercer et de faire valoir leurs droits. Lors de l'élaboration et de l'analyse des lois, il importe donc d'accorder autant d'attention à leur mise en œuvre qu'à leur contenu.

**Réalisation progressive :** La réalisation des principes représente un processus continu, qui suit l'évolution du contexte, des concepts et des ressources. Les efforts pour améliorer le droit devraient être constants et être entrepris à mesure qu'évoluent les façons de concevoir les expériences des personnes handicapées, que les ressources se libèrent ou que le contexte s'y prête. Bien entendu, même si on souhaite mettre en œuvre les principes le plus intégralement possible, on peut parfois se heurter à certaines contraintes, comme des ressources limitées, des besoins contradictoires ou des priorités stratégiques. Dans ces circonstances, il convient d'adopter une démarche de mise en œuvre progressive qui permet d'apporter des changements aux lois et aux politiques tout en respectant et en faisant évoluer les principes, de réaliser les principes dans toute la mesure du possible à ce moment, de mettre l'accent sur l'amélioration continue tout en évitant les reculs, puis de déterminer et de prévoir sans cesse des mesures concrètes en vue de faire progresser encore davantage la réalisation des principes.

**Protection, respect et mise en œuvre des droits :** Dans le domaine du droit international en matière de droits de la personne, le cadre sur « la protection, le respect et la mise en œuvre des droits » sert à analyser et à favoriser l'exécution des obligations en matière de droits de la personne. Selon cette analyse, les États doivent aborder leurs obligations en matière de droits de la personne de trois façons :

1. L'obligation de respecter les droits – Les États parties doivent s'abstenir d'entraver la réalisation des droits.
2. L'obligation de protéger les droits – Les États parties doivent prendre des mesures immédiates pour empêcher toute violation de ces droits par des tiers et pour garantir l'accès aux recours judiciaires en cas de violation.
3. L'obligation de mettre en œuvre les droits – Les États parties doivent prendre des mesures législatives, administratives, financières, judiciaires, promotionnelles ou autres en vue d'assurer le plein exercice de ces droits.

Cette approche peut s'avérer utile pour analyser et faciliter l'application des principes concernant le droit et les personnes handicapées ou, en fait, tout autre groupe. Les gouvernements sont tenus à tout le moins de s'abstenir de violer les principes (c'est-à-dire qu'ils doivent les respecter et les protéger), mais ils peuvent mettre ceux-ci en application graduellement, à mesure que les concepts évoluent et que les ressources deviennent disponibles.

- *Pour obtenir de plus amples renseignements, veuillez consulter le chapitre III.D du Rapport final : Cadre du droit touchant les personnes handicapées.*

## L'ÉVALUATION DES LOIS : UNE DÉMARCHE PAR ÉTAPES

**Remarque :** Aux présentes, le terme « droit » fait référence aux lois, aux politiques et aux pratiques, suivant le cas.

Le présent cadre propose une démarche en huit étapes pour évaluer une loi par rapport aux principes. Pour chacune de ces étapes, le cadre fournit un contexte, des exemples et des questions visant à faciliter l'évaluation d'une loi à la lumière des principes.

**Étape 1 : Quels sont les liens entre les principes et le contexte de la loi?**

*Établissez le contexte d'exécution de la loi et ses liens avec les principes.*

**Étape 2 : Est-ce que le processus d'élaboration ou d'examen de la loi respecte les principes?**

*Déterminez si le processus établi pour élaborer ou examiner la loi respecte les principes.*

**Étape 3 : Est-ce que l'objet de la loi respecte et réalise les principes?**

*Évaluez les buts de la loi, ainsi que les présupposés sur lesquels elle est fondée.*

**Étape 4 : Qui sont les personnes touchées par la loi et quels sont les liens avec les principes?**

*Analysez la façon dont la loi touche les personnes handicapées et l'incidence connexe sur le respect des principes.*

**Étape 5 : Est-ce que les procédures prévues dans la loi respectent les principes?**

*Examinez les aspects procéduraux de la loi, y compris les dispositions concernant l'accessibilité, la transmission d'information et les mesures de soutien offertes aux demandeurs.*

**Étape 6 : Est-ce que les mécanismes de présentation des plaintes et d'exécution respectent les principes?**

*Évaluez la façon dont la loi est exécutée, c'est-à-dire par des mesures proactives comme la vérification ou par des mécanismes de présentation de plaintes individuelles.*

**Étape 7 : Est-ce que les mécanismes de contrôle et de reddition de comptes respectent les principes?**

*Est-ce que la loi comporte des dispositions visant à assurer la transparence, la reddition de comptes et le contrôle de son efficacité?*

**Étape 8 : Analyser les résultats de l'évaluation : La loi est-elle cohérente avec les principes?**

*À la lumière des étapes précédentes, la loi est-elle cohérente avec les principes? Que devons-nous faire de plus?*

## APPLIQUER LE CADRE

### Étape

# 1

## Quels sont les liens entre les principes et le contexte de la loi?

*Pour amorcer l'évaluation d'une loi, il peut être utile de cerner le contexte dans lequel celle-ci sera exécutée et d'analyser les liens entre ce contexte et les principes. On peut notamment analyser le principal domaine social concerné par la loi proposée ou examinée, ainsi que les lois et les politiques existantes qui interagissent avec cette dernière. La présente section traite de la façon dont on peut établir des liens entre une loi et les principes à partir du contexte d'exécution de celle-ci.*

### Appliquer les principes à l'étape 1

**Remarque :** Aux présentes, le terme « droit » fait référence aux lois, aux politiques et aux pratiques, suivant le cas.

La première étape de l'évaluation d'une loi consiste à examiner le domaine social dans lequel la loi est exécutée, par exemple, l'emploi, le logement, l'éducation, les relations familiales ou la prestation des soins. Chaque domaine social entretient des liens distincts avec les principes et agit différemment sur l'atteinte de ceux-ci. Par exemple, les lois entourant le logement ont une incidence importante sur *le droit à la sécurité* et sur *la participation et l'inclusion* des personnes handicapées, alors que les lois liées à la prise de décision ont des effets considérables sur *l'indépendance et l'autonomie* de certaines d'entre elles.

Certains contextes présentent des difficultés ou des contraintes particulières pour la réalisation des principes. Par exemple, par sa nature même, l'hébergement dans un foyer de soins de longue durée restreint la capacité de *participation* et *d'inclusion* au sein de la collectivité. De telles contraintes à la réalisation des principes devraient être prises en considération lors de l'élaboration de la loi.

Les lois, les politiques et les programmes actuels des différents paliers de gouvernement constituent une part importante du contexte à examiner, et une attention particulière doit être portée aux **effets combinés de la loi proposée et des lois existantes** sur les principes. Une loi portant sur un domaine peut avoir une incidence sur la réalisation des principes dans un tout autre domaine. Par exemple, la loi sur l'accès aux appareils fonctionnels peut avoir des répercussions sur le logement ou sur l'emploi, tandis que la loi sur la sécurité du revenu peut influencer sur l'accès au logement.

### Questions à considérer à l'étape 1

1. Quel domaine de la vie est susceptible d'être touché par la loi? Quelles sont les réalités et les préoccupations particulières des personnes handicapées relativement à ce domaine?
2. Quels principes semblent pertinents pour ce contexte?
3. Y a-t-il des aspects du contexte qui tendent à restreindre la mise en œuvre de l'un ou l'autre de ces principes? Dans l'affirmative, quelles stratégies peut-on adopter pour remédier à cela?

4. Dans ce contexte particulier, quelle incidence la loi peut-elle avoir sur d'autres domaines de la vie et sur la réalisation des principes qui s'y rapportent?

## **Appliquer le cadre : exemples de mise en relation des principes avec le contexte d'une loi**

### **L'accès à un logement convenable et les principes**

Comme le reste de la population, les personnes handicapées souhaitent disposer d'un logement qui répond à leurs besoins. Tout le monde a besoin d'un logement sûr et abordable, qui lui permet de faire partie de la collectivité. Le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* reconnaît l'accès à un logement convenable comme un droit fondamental. Bien que le Canada ait ratifié ce pacte, il n'a édicté aucune loi à cet égard. De plus, la CDPH reconnaît aux personnes handicapées le droit à « une alimentation, un habillement et un logement adéquats ». Les personnes handicapées doivent affronter de multiples obstacles pour accéder à un logement convenable, par exemple, le manque de logements adaptés pour les personnes ayant une déficience physique et de logements avec services de soutien pour les personnes qui ont un autre type de déficience, les attitudes discriminatoires des locateurs, les contraintes financières qui sont particulièrement sévères en raison de la relation entre handicap et pauvreté, ainsi que la nature complexe et fragmentaire des lois et des programmes actuels visant à faciliter l'accès au logement (notamment pour les personnes handicapées).

L'accès à un logement convenable est essentiel à la réalisation des principes concernant les personnes handicapées. Le manque de logements accessibles révèle les lacunes actuelles des mesures sociales prévues pour *tenir compte de la diversité des aptitudes humaines*. Comme l'a fait valoir le mouvement pour l'intégration communautaire, un logement convenable peut s'avérer indispensable à l'intégration des personnes handicapées dans la collectivité, et donc à leur *inclusion sociale et à leur participation*. L'accès à un logement convenable, adapté et abordable détermine la capacité de plusieurs personnes handicapées à effectuer l'une des phases de transition habituelles de la vie, soit apprendre à vivre de façon autonome. Il constitue donc un facteur déterminant pour la réalisation du principe de *l'amélioration de l'indépendance et l'autonomie*. Le fait d'habiter un logement en mauvais état, non adapté ou situé dans un secteur dangereux compromet le *droit à la sécurité* et peut porter atteinte au principe du *respect de la dignité et de la valeur* des personnes handicapées. En outre, le manque de logements convenables peut nuire à la réalisation des principes dans d'autres domaines de la vie. Le gouvernement fédéral a d'ailleurs admis que le logement était un facteur crucial pour réduire la pauvreté et l'exclusion, et comme l'a souligné la Commission ontarienne des droits de la personne : « faute d'un logement convenable, il est souvent impossible de décrocher et de conserver un emploi, de guérir d'une maladie mentale ou de se rétablir d'une limitation, de s'intégrer à la société, de fuir la violence physique ou psychologique ou d'avoir la garde d'enfants ».

- Veuillez consulter le chapitre II.D du *Rapport final : Cadre du droit touchant les personnes handicapées* de la CDO.

### **Les personnes âgées autochtones vivant avec un handicap et l'accès aux mesures de soutien**

Toutes les personnes âgées qui deviennent handicapées et doivent recourir à des mesures de soutien sont aux prises avec des difficultés. Pour les personnes âgées autochtones, toutefois, cette situation présente des difficultés supplémentaires importantes. Comme les collectivités des Premières nations ont un statut socioéconomique inférieur à la moyenne, leurs membres présentent un taux plus élevé de handicaps et une espérance de vie beaucoup plus faible. Les contraintes associées au handicap et à l'âge, qui sont importantes dans tous les groupes de population, sont donc particulièrement sévères au sein des Premières nations. Dans certaines collectivités, les logements inadéquats et surpeuplés et le manque de services communautaires font en sorte que les personnes âgées vivant un grave problème de santé ou une limitation importante de leurs capacités sont forcées de quitter leur milieu. Le

déménagement dans une grande ville où sont offerts des soins de longue durée peut entraîner un bouleversement majeur pour ces personnes, qui se retrouvent séparées non seulement de leur famille et de leur collectivité, mais également de leur culture et, parfois même, de leur langue. Si cette situation met en jeu le principe de *l'inclusion sociale et de la participation*, celui-ci doit être interprété et appliqué à la lumière du contexte culturel particulier des Premières nations. En outre, pour les nombreuses personnes âgées autochtones qui ont vécu l'expérience des pensionnats dans leur jeunesse, la réintégration dans un établissement en fin de vie peut avoir des effets négatifs considérables sur le plan émotionnel et psychologique. Ainsi, le manque de services au sein de la collectivité ou de solutions de rechange culturellement acceptables pour ces personnes peut nuire à l'application du principe du *droit à la sécurité*. Enfin, traditionnellement et encore aujourd'hui dans la plupart des cultures autochtones, on voue un très grand respect aux personnes âgées, et les aînés jouent un rôle central dans la famille, dans la collectivité et dans la vie spirituelle. Lorsqu'une personne âgée autochtone quitte sa collectivité pour aller vivre dans un foyer de soins de longue durée éloigné, cela entraîne une perte importante pour la collectivité et la personne elle-même, ce qui soulève des enjeux liés au principe de la *reconnaissance de l'appartenance à la société*.

- Veuillez consulter le chapitre III.C.6 du *Rapport final : Cadre du droit touchant les personnes handicapées* de la CDO.

## Étape

## 2

## Est-ce que le processus d'élaboration ou d'examen de la loi respecte les principes?

Cette section est consacrée au processus utilisé pour élaborer ou examiner les lois. Pour déterminer la conformité d'une loi avec les principes, il faut examiner autant son processus d'élaboration ou d'examen que son contenu. L'incidence d'une loi sur les personnes handicapées peut être analysée ou évaluée lors du processus d'élaboration de cette loi et, par la suite, lors d'un examen de l'efficacité de celle-ci ou d'une réforme du droit. Cette section traite des questions soulevées par ces processus et s'attarde sur la recherche et la participation du public.

### Appliquer les principes à l'étape 2

**Remarque :** Aux présentes, le terme « droit » fait référence aux lois, aux politiques et aux pratiques, suivant le cas.

L'élaboration ou l'examen des lois et des politiques constitue souvent un long processus qui comporte plusieurs niveaux et qui prend différentes formes selon l'enjeu visé ou le palier de gouvernement concerné. Ce processus a une incidence considérable sur le contenu définitif de la loi. Comme les personnes handicapées sont souvent marginalisées, il se peut que leurs points de vue et leurs expériences ne soient pas considérés durant ce processus et, par conséquent, que la loi échoue à en tenir compte adéquatement. C'est particulièrement le cas des lois d'application générale, dont les effets potentiels sur les personnes handicapées ne sont pas directement apparents. Il est donc essentiel d'appliquer les principes à la fois au contenu des lois et au processus utilisé pour leur élaboration ou leur examen.

Le principe fondamental en jeu ici est celui de *l'inclusion sociale et de la participation*, qui fait en sorte que les personnes handicapées ont la chance de participer à titre de citoyens à l'élaboration des lois et des politiques. Selon le principe de *la reconnaissance de l'appartenance à la société*, les personnes handicapées, comme les autres membres de la société, ont la responsabilité et le devoir de participer à l'élaboration des lois et des institutions. Le principe de *l'amélioration de l'autonomie et de l'indépendance* met en lumière l'importance primordiale que revêt, pour les personnes handicapées, le droit de faire des choix à propos des questions qui les concernent, et ce, non seulement dans leur vie quotidienne, mais également sur le plan social. Le principe du *respect de la dignité et de la valeur* sous-entend qu'il faut accorder de l'importance aux expériences et aux points de vue des personnes handicapées. Cela signifie qu'il faut chercher à connaître ces expériences et ces points de vue, les inclure dans le processus et en tenir compte véritablement. Ce principe suggère également que les processus d'inclusion des personnes handicapées devraient témoigner du respect qu'on accorde à leurs contributions. Enfin, le principe de *la reconnaissance de la diversité* souligne que, lors de l'élaboration ou de la refonte d'une loi, il faut chercher à obtenir un vaste éventail de points de vue et à connaître, notamment, les expériences et les opinions de la collectivité des personnes handicapées, ainsi que reconnaître et prendre en considération les besoins découlant des différences sur le plan des aptitudes ou d'autres caractéristiques.

### Questions à considérer à l'étape 2

1. Comment a-t-on mené les recherches pour déterminer l'incidence de la loi (éventuelle) sur les personnes handicapées et pour mieux comprendre les réalités particulières des personnes qui seront touchées au sein de ce groupe?

2. A-t-on fondé la loi sur des recherches et des données probantes actuelles à propos des besoins et des réalités des personnes handicapées afin de s'assurer qu'elle ne repose pas sur des préjugés, des attitudes et des stéréotypes capacitistes?
3. Comment les personnes handicapées ont-elles été pleinement intégrées au processus d'élaboration ou d'examen de la loi et y ont-elles participé directement?
4. Quelles mesures ont été prises pour faire en sorte qu'une grande variété de personnes handicapées et d'organismes représentant celles-ci soient informés de l'élaboration ou de l'examen de la loi et soient véritablement consultés durant le processus? Quels efforts ont été faits pour joindre des personnes handicapées ayant différents types de handicaps et de divers âges, statuts socioéconomiques, origines raciales ou ethniques, croyances, orientations sexuelles, lieux de résidence, etc.?
5. Quelles mesures ont été prises pour s'assurer que les personnes handicapées ont accès à toutes les phases de consultation publique, conformément aux exigences du *Code* et de la LAPHO?
6. Quelles mesures ont été prises pour s'assurer que toutes les phases de consultation publique sont accessibles aux personnes handicapées qui se heurtent à des obstacles additionnels comme un faible revenu, des responsabilités en matière de soins, le statut de nouvel arrivant et l'emplacement géographique ou le lieu de résidence?
7. Le processus servant à garantir la participation des personnes handicapées témoigne-t-il d'un respect pour leurs contributions et d'une prise en compte de leurs réalités et de leurs expériences?
8. Comment les points de vue et les préoccupations exprimés par les personnes handicapées ont-ils été véritablement considérés lors de la formulation des résultats?
9. Comment a-t-on documenté les analyses effectuées et les décisions prises durant le processus d'élaboration ou d'examen?

## **Appliquer le cadre : exemple de mise en relation des principes avec l'élaboration d'un texte législatif**

### **La participation à l'élaboration de la *Convention relative aux droits des personnes handicapées***

L'adoption de la *Convention relative aux droits des personnes handicapées* (la *Convention* ou CDPH) par l'Assemblée générale des Nations Unies le 13 décembre 2006 constitue une étape cruciale de l'avancement des droits des personnes handicapées du monde entier. Même si le processus de négociation amorcé en 2001 a été exceptionnellement rapide, les personnes handicapées militaient depuis longtemps pour l'adoption d'une telle convention. La participation de la société civile à l'élaboration de la *Convention* a été d'une ampleur sans précédent. Certaines des dernières réunions comptaient plus de 400 délégués. Le groupe de travail d'experts qui a transformé les propositions en ébauche détaillée de la *Convention* était composé de représentants des gouvernements et de la société civile qui ont travaillé ensemble sur un pied d'égalité. Un observateur a noté que le processus reflétait véritablement le slogan du mouvement de défense des droits des personnes handicapées : « Rien sur nous, sans nous ». La participation étendue des personnes handicapées à l'élaboration de la CDPH se révèle dans le contenu de celle-ci, notamment dans la place importante et concrète accordée aux difficultés et aux besoins des personnes

handicapées lors de leurs interactions avec la société, dans la définition vaste et englobante de la notion de handicap et dans la façon d'aborder ce dernier comme une question de droits de la personne plutôt que comme un enjeu de bien-être collectif. Ainsi, le processus d'élaboration de la CDPH n'a pas seulement appliqué le principe de *l'inclusion sociale et de la participation*; il a démontré comment le respect de celui-ci pouvait contribuer à la réalisation des autres principes.

- Pour d'autres détails, veuillez consulter MacKay, D., « The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities », *Syracuse Journal of International Law*, vol. 34, p. 323 (en anglais seulement).

## Étape

# 3

## Est-ce que l'objet de la loi respecte et réalise les principes?

À la source des lois se trouve généralement un enjeu, mineur ou majeur, qu'on considère comme une question préoccupante à régler. L'objet d'une loi peut être défini explicitement, par exemple dans son préambule, ou être inscrit implicitement dans ses dispositions. Si une loi peut ou non atteindre ses buts en pratique, son objet et les présupposés sous-jacents déterminent sa conception générale. La présente section traite des questions à considérer lors de l'évaluation de l'objet d'une loi par rapport aux principes.

### Appliquer les principes à l'étape 3

**Remarque :** Aux présentes, le terme « droit » fait référence aux lois, aux politiques et aux pratiques, suivant le cas.

Le but général ou l'objet d'une loi oriente profondément chaque aspect de cette loi et subit lui-même l'influence d'un ensemble de présupposés ou de valeurs sous-jacents. Dans le cas des lois qui visent directement les personnes handicapées, plusieurs de ces présupposés et valeurs concernent directement le handicap. Dans le cas des lois d'application générale, les présupposés et les valeurs ont un lien moins direct avec le handicap, mais ils contribuent néanmoins aux effets d'une loi sur les personnes handicapées. Les présupposés et les valeurs peuvent être positifs pour les personnes handicapées ou être influencés par des attitudes et des préjugés capacitistes. C'est pourquoi il est très important d'évaluer attentivement l'objet d'une loi et les attitudes sous-jacentes à la lumière des principes.

Il arrive fréquemment qu'une loi mette en jeu plusieurs principes, notamment à cause de l'interdépendance de ceux-ci. Généralement, les principes s'appuient mutuellement. Par exemple, les initiatives qui augmentent l'*inclusion* et la *participation* des personnes handicapées favorisent également le *respect de leur dignité et de leur valeur*. Cependant, il arrive parfois que des principes entrent en conflit les uns avec les autres. Par exemple, une mesure visant à favoriser l'avancement du *droit à la sécurité* peut être structurée de manière à diminuer l'*indépendance* ou l'*autonomie* des personnes handicapées. Dans un tel cas, il faut réfléchir à la façon d'analyser et de résoudre ce conflit. L'analyse des liens entre les principes peut s'avérer pertinente à toutes les étapes du processus d'évaluation.

### Questions à considérer à l'étape 3

1. Comment l'objet de la loi tient-il compte des variations d'aptitudes et de capacités entre les personnes, ainsi qu'à différents moments de la vie?
2. Quels présupposés concernant les personnes handicapées sous-tendent l'objet de la loi? Comment la loi reconnaît-elle la valeur des personnes handicapées et de leurs contributions de la même façon que les autres membres de la société?
3. Comment la loi tient-elle compte des besoins et de la situation véritables des personnes handicapées, et y répond-elle adéquatement?
4. Comment la loi tient-elle compte des différences entre les personnes handicapées qui découlent du parcours de vie ou de l'expérience distincte du handicap, ou encore du croisement des divers aspects de leur identité,

comme le sexe, l'origine raciale, l'orientation sexuelle, l'appartenance à un groupe autochtone, l'âge, la citoyenneté, le statut socioéconomique, l'état matrimonial ou la situation de famille?

5. Comment l'objet de la loi permet-il d'améliorer la capacité des personnes handicapées à participer pleinement à leur collectivité, à s'engager comme citoyens et à faire entendre leur voix à propos des questions qui les concernent?
6. Comment l'objet de la loi s'attaque-t-il aux mauvais traitements, à l'exploitation ou à la persécution que peuvent subir les personnes handicapées?
7. Comment l'objet de la loi améliore-t-il la capacité des personnes handicapées à faire des choix par elles-mêmes, notamment en prévoyant la prestation de mesures de soutien appropriées?
8. Comment l'objet de la loi améliore-t-il l'indépendance financière ou l'autonomie des personnes handicapées et prévoit-il des mesures de soutien à cet égard?
9. Comment l'objet de la loi reconnaît-il les personnes handicapées comme des membres à part entière de la société et soutient-il leur capacité à assumer les responsabilités associées à cette appartenance à la société?
10. Existe-t-il des conflits entre les principes qui font en sorte que la mise en œuvre de l'un nuit à la réalisation de l'autre? Dans l'affirmative, les questions ci-dessous ont-elles été prises en considération?
  - a. Existe-t-il des problèmes contextuels plus vastes (comme le manque de ressources appropriées) qui causent le conflit entre les principes et, le cas échéant, est-il possible de remédier à ces problèmes pour résoudre le conflit?
  - b. Existe-t-il des approches permettant de mettre en œuvre intégralement ou du moins partiellement les principes concurrents?
  - c. Laquelle des approches potentielles serait la plus efficace pour faire progresser l'égalité réelle des personnes handicapées?
  - d. Est-ce que les personnes handicapées ont été consultées pour déterminer la façon de résoudre le conflit?

## **Appliquer le cadre : exemples de mise en relation des principes avec l'objet de la loi**

### **Le capacitisme et les lois concernant la capacité juridique**

Le droit ontarien comporte un ensemble complexe de lois visant à traiter les situations où une personne est déclarée inapte à prendre certains types de décisions importantes en raison d'une déficience. Ce cadre législatif est fondé sur un système de prise de décision au nom d'autrui qui intervient dans l'intérêt supérieur d'une personne dépourvue de la capacité juridique. Ces lois soulèvent des questions difficiles et suscitent de multiples réactions. D'une part, certaines personnes considèrent que ces lois offrent un juste équilibre entre la *sécurité* et l'*autonomie* des personnes handicapées qui, si elles sont bien mises en œuvre, peuvent favoriser le bien-être des personnes dont la capacité juridique est réduite. D'autre part, plusieurs personnes handicapées remettent en question depuis longtemps les présupposés sur lesquels leur contenu et leur mise en œuvre sont fondés. Comme le soulignent Michael Bach et Lana Kerzner, certains estiment que la loi renferme des préjugés sur les aptitudes des personnes ayant des déficiences

intellectuelles ou cognitives qui reposent sur des hypothèses non vérifiées et nuisent à la reconnaissance de ces personnes en tant qu'individus à part entière, et donc à la réalisation du principe du *respect de la dignité et de la valeur*. Comme la loi retire la capacité de prendre certaines décisions aux personnes déclarées inaptes à exercer leur capacité juridique, cela a une incidence considérable sur *l'indépendance et l'autonomie* des personnes handicapées concernées. Plusieurs personnes handicapées, en particulier celles qui ont une déficience intellectuelle, réclament par conséquent la mise en place d'un système de « prise de décision assistée » qui permettrait de favoriser l'application de ces deux principes en reflétant davantage la façon dont les gens prennent et communiquent des décisions, ainsi qu'en habilitant les personnes handicapées par rapport à des aspects fondamentaux de leur vie.

- Pour de plus amples renseignements, veuillez consulter le rapport de recherche suivant commandé par la CDO : Michael Bach et Lana Kerzner, *Un nouveau paradigme pour protéger l'autonomie et le droit à la capacité juridique*, 2010 (en anglais seulement).

### **Les ordonnances de traitement en milieu communautaire et les conflits entre les principes**

Les ordonnances de traitement en milieu communautaire (OTMC) ont été instaurées en 2000 pour que les médecins soient en mesure d'ordonner qu'un patient en santé mentale autorisé à quitter l'hôpital poursuive son traitement dans la collectivité afin d'éviter une nouvelle hospitalisation. Ces ordonnances visent à résoudre le problème du « syndrome de la porte tournante », c'est-à-dire à empêcher qu'une personne atteinte d'une grave maladie mentale interrompe son traitement après sa sortie de l'hôpital et laisse son état se détériorer jusqu'à ce qu'elle soit de nouveau hospitalisée. L'objet de la loi ici cherche à réaliser les principes du *droit à la sécurité* et de *l'inclusion sociale et de la participation* (en facilitant la sortie de l'hôpital et le retour dans la collectivité).

L'une des nombreuses conditions de l'émission d'une OTMC est l'élaboration d'un plan de traitement en milieu communautaire qui doit être approuvé par le médecin qui prescrit l'OTMC, le patient ou son mandataire spécial et les organismes communautaires chargés de fournir les services décrits dans le plan. Comme le patient ou son mandataire spécial doit fournir un consentement éclairé, l'OTMC est considérée comme une mesure volontaire. Toutefois, dans les faits, le consentement à l'OTMC représente souvent une condition pour obtenir l'autorisation de quitter l'hôpital, ce qui incite fortement plusieurs patients à l'accorder. En outre, si une personne ne respecte pas l'OTMC émise à son endroit, elle peut être appréhendée et réadmise à l'hôpital contre son gré. Ces conditions visent à faciliter l'exercice du *droit à la sécurité* et l'atteinte du but ultime, soit *l'inclusion sociale et la participation*, mais elles ont pour effet d'instaurer un degré important de coercition dans le régime d'OTMC, qui se veut pourtant volontaire. Ainsi, les OTMC peuvent à la fois appuyer la réalisation du principe de *l'autonomie et de l'indépendance* et y nuire, selon l'interprétation qu'on en fait, ce qui illustre bien certaines des difficultés associées à l'application des principes. Par conséquent, ce régime révèle un conflit entre les principes qui est très répandu dans le droit en matière de santé mentale et qui est source de discussions et de débats constants.

- Veuillez consulter le chapitre III.C.3 du *Rapport final : Cadre du droit touchant les personnes handicapées* de la CDO.

## Étape

## 4

## Qui sont les personnes touchées par la loi et quels sont les liens avec les principes?

*Pour assurer l'efficacité de l'évaluation, il est indispensable de déterminer qui sont les personnes handicapées susceptibles d'être touchées par la loi examinée et comment celles-ci sont touchées. Certaines lois visent expressément les personnes handicapées ou certaines d'entre elles. C'est le cas notamment de la Loi sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (ci-après la Loi sur le POSPH) et de la Loi de 2008 sur les services et soutiens favorisant l'inclusion sociale des personnes ayant une déficience intellectuelle (ci-après la Loi sur l'inclusion sociale). Évidemment, les personnes handicapées sont aussi touchées par les lois d'application générale, comme le reste de la population qui n'est pas atteinte d'une incapacité. Par contre, certaines lois d'application générale ont des effets différents ou disproportionnés sur les personnes handicapées ou sur un groupe d'entre elles. La présente section examine des exemples précis qui révèlent les effets potentiels des lois sur les personnes handicapées et les liens entre ces effets et les principes.*

### Appliquer les principes à l'étape 4

**Remarque :** Aux présentes, le terme « droit » fait référence aux lois, aux politiques et aux pratiques, suivant le cas.

Il existe une foule de lois qui visent expressément les personnes handicapées. Certaines concernent les personnes handicapées en général, alors que d'autres ciblent un groupe particulier d'entre elles. Ces lois comportent habituellement des définitions et des critères servant à déterminer les personnes visées par les restrictions et celles qui ont accès aux droits et aux prestations prévus par la loi. Ces critères et ces définitions doivent faire l'objet d'un examen attentif afin d'établir s'ils sont fondés sur des préjugés ou des attitudes stéréotypés ou capacitistes qui portent atteinte au principe de la *dignité et de la valeur*. Pour veiller au respect des principes de la *reconnaissance de la diversité* et de la *promotion de l'inclusion sociale et de la participation*, il faut également scruter les lois de près pour s'assurer qu'elles tiennent compte adéquatement des besoins et de la situation véritables d'une grande variété de personnes handicapées.

Comme les personnes handicapées sont souvent absentes du processus d'élaboration des lois, l'incidence d'une loi d'application générale sur elles n'est pas toujours établie ou envisagée. C'est particulièrement le cas de certains groupes de personnes handicapées plus marginalisées, comme celles qui appartiennent à une collectivité des Premières nations ou celles qui ont des déficiences multiples. Les principes de la *promotion de l'inclusion sociale et de la participation* et de la *reconnaissance de la diversité* veulent que l'on prenne en considération les personnes handicapées, dans toute leur diversité, chaque fois que l'on élabore ou que l'on examine une loi d'application générale pour garantir que cette loi tient compte de leurs réalités et de leurs besoins particuliers.

### Questions à considérer à l'étape 4

1. a. A-t-on envisagé l'adoption potentielle de démarches inclusives pour régler le problème?
- b. A-t-on évalué si les principes et, par conséquent, l'égalité réelle pour les personnes handicapées, progresseraient davantage grâce à une loi d'application générale dotée, au besoin, de mesures d'adaptation appropriées ou à une loi ciblant expressément les personnes handicapées?

## Les lois qui visent les personnes handicapées

2. Si la loi établit des critères d'admissibilité fondés sur l'incapacité, a-t-elle été bien ciblée? Par exemple :
  - a. Comment la définition du handicap tient-elle compte des barrières sociales auxquelles se heurtent les personnes handicapées dans le domaine de la vie concerné par la loi?
  - b. Est-ce que les critères sont fondés sur des préjugés capacitistes ou des attitudes négatives à l'endroit des personnes handicapées ou de certains groupes d'entre elles?
  - c. A-t-on pris soin de s'assurer que les expériences des personnes atteintes d'un handicap moins compris ou reconnu étaient prises en considération?
  - d. Comment les critères reconnaissent-ils les particularités de l'expérience du handicap selon le parcours de vie, la nature de la déficience et le croisement des identités?
3. Si les critères d'admissibilité établis dans la loi ne sont pas fondés sur le handicap, a-t-on tenu compte des répercussions connexes sur les personnes handicapées ou sur certains groupes d'entre elles? Par exemple :
  - a. Si la loi utilise des critères fondés sur l'âge, comment ceux-ci prennent-ils en considération les différents recoupements entre l'expérience du handicap et celle du vieillissement, notamment les expériences particulières des personnes qui vieillissent avec un handicap?
  - b. Si la loi utilise des critères fondés sur le revenu, comment ceux-ci prennent-ils en considération le nombre disproportionné de personnes handicapées à faible revenu et les obstacles particuliers auxquels celles-ci font face?

## Lois d'application générale

4. La loi semble-t-elle avoir une application générale? Dans l'affirmative, est-ce que les réalités particulières des personnes handicapées font en sorte que la loi pourrait avoir une incidence différente ou disproportionnée sur elles par rapport au reste de la population?
5. Si la loi est d'application générale, peut-elle avoir une incidence différente ou disproportionnée sur certains groupes de personnes handicapées par rapport au reste de la population? Par exemple :
  - a. Est-ce que la loi a une incidence importante sur les personnes à faible revenu? Dans l'affirmative, compte tenu du nombre disproportionné de personnes handicapées ayant un faible revenu, quels pourraient être les effets de la loi sur ce groupe?
  - b. Si la loi a une incidence différente ou disproportionnée sur les personnes handicapées, a-t-on considéré la manière dont cette incidence peut varier en fonction du sexe?
  - c. Si la loi a une incidence différente ou disproportionnée sur l'ensemble des personnes handicapées, a-t-on considéré les particularités de cette incidence pour les personnes ayant de multiples déficiences?
  - d. A-t-on examiné l'incidence de la loi sur les personnes handicapées qui appartiennent à des collectivités traditionnellement marginalisées, comme les Autochtones, les personnes racialisées, les gais, lesbiennes, bisexuels et transgenres (GLBT) ou les nouveaux arrivants?
  - e. A-t-on examiné la manière dont la loi peut toucher les personnes qui font face à des obstacles liés à leur état matrimonial ou à leur situation de famille, à l'emplacement géographique de leur lieu de résidence (comme une région rurale ou éloignée), à leur âge, à leur statut socioéconomique ou à d'autres facteurs?
6. Si la loi a une incidence différente sur les personnes handicapées ou sur certains groupes de personnes handicapées, comment la loi aborde-t-elle cette différence?

## Appliquer le cadre : exemples de mise en relation des principes avec la portée de la loi

### Les lois d'application générale et les personnes handicapées exerçant un rôle parental

Trop souvent, on considère les personnes handicapées comme des personnes à charge et des bénéficiaires de soins et l'on néglige le rôle de fournisseurs de soins et de soutien qu'elles peuvent exercer après d'autres personnes. Par exemple, on ignore souvent les besoins, les réalités et l'existence même des personnes handicapées qui sont parents. Les lois, les politiques et les programmes qui s'appliquent aux parents ne tiennent pas nécessairement compte des besoins de ceux qui sont handicapés. Par exemple, certains services de garde et même certaines écoles sont dépourvus d'installations adaptées. Par conséquent, les parents handicapés ont de la difficulté à accéder à des services appropriés pour leurs enfants. Par ailleurs, les lois, les politiques et les programmes qui visent les personnes handicapées ne tiennent pas toujours compte du rôle parental que peuvent exercer celles-ci. C'est le cas, notamment, de certains services de transport adapté qui ne permettent pas aux parents handicapés de voyager avec leurs enfants ou des services de soins à domicile qui offrent un soutien à l'entretien ménager comblant uniquement les besoins des parents handicapés, pas ceux des enfants.

Ce manque de visibilité des parents handicapés, qui est issu des stéréotypes sur le rôle parental et sur les personnes handicapées, témoigne d'un manque de *respect de la dignité* des personnes handicapées et de l'absence de *reconnaissance de leur diversité et de leur individualité*, ce qui a pour effet de réduire leur *inclusion et leur participation*. En outre, dans la mesure où cela nuit à la capacité des parents handicapés de remplir leurs responsabilités et porte préjudice à leurs enfants, cela mine également le principe de *l'appartenance à la société*.

### Lois d'application particulière : Les critères d'admissibilité au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées

Le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (POSPH) est un programme d'aide sociale destiné aux personnes handicapées qui ont un faible revenu ou peu d'actifs. Il est distinct du programme d'aide sociale générale de l'Ontario (Ontario au travail). Les personnes qui satisfont aux critères financiers d'Ontario au travail et à la définition de personne handicapée au sens de la *Loi sur le POSPH* sont admissibles à diverses mesures de soutien du revenu et de soutien à l'emploi. La détermination de l'admissibilité au POSPH est un processus rigoureux qui comporte plusieurs niveaux.

Lors de l'ébauche de la *Loi sur le POSPH*, on a exclu explicitement les personnes dont les déficiences et les principales limitations découlaient uniquement d'une dépendance à l'alcool ou à la drogue, même si de nombreuses preuves d'expert démontrent que l'abus d'alcool ou de drogue constitue un trouble mental souvent associé à d'autres aspects de la maladie mentale. Cette exclusion a été contestée devant les tribunaux et a été éventuellement retirée. La Cour supérieure de justice de l'Ontario (dans une décision maintenue par la Cour d'appel) a observé que les distinctions servant à déterminer l'admissibilité en fonction de [traduction] « caractéristiques présumées ou injustement attribuées » entraînaient un déni de la [traduction] « valeur humaine fondamentale » et a estimé que ces distinctions constituaient une forme de discrimination fondée sur le handicap. En d'autres termes, ce critère d'admissibilité au POSPH était basé sur des attitudes négatives à l'endroit d'un groupe particulier de personnes handicapées et violait le principe de la *dignité et de la valeur*.

- Veuillez consulter le rapport de recherche suivant commandé par la CDO et rédigé par L. Patton et coll. : *Une approche structurée d'examen des critères d'admissibilité des programmes d'aide aux personnes handicapées selon le prisme de la conséquence des droits*, 2010 (en anglais seulement).

## Étape

# 5

## Est-ce que les procédures prévues dans la loi respectent les principes?

La mise en œuvre d'une loi, d'une politique ou d'un programme est tout aussi importante que ses dispositions. Les lois peuvent être positives sur le plan de la conception et du contenu, mais s'avérer astreignantes, difficiles d'accès ou inefficaces lorsqu'on les applique. La présente section examine le processus de mise en œuvre des lois à la lumière des principes, en accordant une attention particulière à la formation et à l'éducation, ainsi qu'aux ressources et aux mesures d'adaptation destinées à combler les besoins des personnes handicapées.

### Appliquer les principes à l'étape 5

**Remarque :** Aux présentes, le terme « droit » fait référence aux lois, aux politiques et aux pratiques, suivant le cas.

Malgré leurs intentions louables, certaines lois ne réussissent pas à atteindre leurs objectifs en raison de problèmes de mise en œuvre. Plusieurs lois excessivement complexes requièrent des connaissances étendues et des efforts considérables pour être comprises et utilisées, mais elles ne prévoient aucune mesure de soutien ou d'adaptation appropriée pour aider les personnes handicapées à cet égard. Parfois, les responsables de l'exécution de tels régimes saisissent mal les besoins et les réalités des personnes handicapées ou entretiennent des préjugés capacitistes. De plus, ils doivent souvent composer avec un manque de ressources et des contraintes financières.

Pour que les procédures prévues dans ces régimes respectent les principes, elles doivent faire en sorte que les personnes handicapées qui cherchent à y accéder soient traitées avec *dignité*. Les responsables de la mise en œuvre d'une loi doivent disposer des compétences, des connaissances et des ressources requises pour traiter avec respect les personnes qui y font appel, pour tenir compte des besoins de celles-ci et pour veiller à ce qu'elles reçoivent les mesures de soutien ou les prestations auxquelles elles ont droit. Pour qu'il y ait *reconnaissance de la diversité*, les régimes doivent être en mesure de s'adapter aux besoins actuels des personnes, y compris aux besoins qui découlent d'une déficience quelconque, du croisement entre le handicap et d'autres aspects de l'identité ou de la relation courante entre le handicap et la pauvreté. En vertu des principes de *l'autonomie et de l'indépendance* et de *la participation et de l'inclusion*, les personnes handicapées doivent être en mesure de comprendre et d'utiliser les régimes qui leur sont destinés grâce à des mesures d'information et de soutien appropriées.

### Questions à considérer à l'étape 5

1. Les ressources humaines et financières allouées sont-elles suffisantes pour garantir que les personnes handicapées peuvent exercer leurs droits ou leurs responsabilités aux termes de la loi d'une manière qui respecte les principes?
  - a. Existe-t-il des mécanismes pour déceler les besoins importants qui n'ont pas été satisfaits?
  - b. Lorsque les ressources sont limitées, a-t-on établi des priorités et des critères clairs, transparents et fondés sur des principes pour déterminer comment ces ressources devraient être réparties?
  - c. Dans le cas des lois d'application générale, lorsque les ressources sont limitées, accorde-t-on la même attention aux besoins des personnes handicapées qu'à ceux des autres groupes?
2. Comment les procédures prévues dans la loi ont-elles été conçues de manière à maximiser leur simplicité et leur transparence pour les utilisateurs?

3. La loi énonce-t-elle clairement le droit de recevoir les services prévus et la responsabilité de fournir ceux-ci au moment opportun et de manière respectueuse, accessible et appropriée?
4. Comment les responsables de la mise en œuvre de la loi ont-ils obtenu une formation complémentaire pour les aider à appliquer la loi conformément aux principes, y compris une formation :
  - a. sur le contenu de la loi en question, ainsi que sur la *Charte*, le *Code* et la LAPHO?
  - b. sur les façons d'éviter le capacitisme, sur les stéréotypes et les préjugés courants à l'endroit des personnes handicapées en général et des personnes qui ont un type particulier de handicap, sur les enjeux de l'accessibilité et sur les obstacles systémiques auxquels se butent les personnes handicapées?
5. Comment a-t-on mis au point des mécanismes pour garantir que les personnes handicapées connaissent leurs droits et leurs responsabilités aux termes de la loi et qu'elles ont accès à l'information dont elles ont besoin pour exercer leurs droits ou leurs responsabilités? Comment ces mécanismes s'attaquent-ils aux obstacles courants? Par exemple :
  - a. A-t-on précisé de quelle façon les personnes peuvent obtenir de l'information ou du soutien relativement à l'exercice de leurs droits ou de leurs responsabilités?
  - b. A-t-on élaboré des stratégies pour diffuser de l'information aux organismes qui représentent, défendent ou appuient les personnes handicapées?
  - c. L'information est-elle offerte dans un format accessible aux personnes handicapées, conformément aux dispositions de la LAPHO et du *Code*?
  - d. L'information est-elle offerte en langage clair?
  - e. L'information est-elle offerte dans un format non écrit (par exemple au téléphone ou sur vidéo)?
  - f. L'information est-elle accessible aux personnes qui vivent dans un milieu supervisé, comme un foyer de soins de longue durée ou un établissement psychiatrique?
  - g. L'information est-elle accessible aux personnes habitant des régions rurales ou éloignées?
  - h. L'information est-elle offerte en plusieurs langues?
6. Si le mécanisme d'accès est compliqué ou qu'il comporte plusieurs étapes, comment fournit-on du soutien ou des services de défense des droits pour s'assurer que les personnes handicapées sont en mesure d'utiliser le régime, particulièrement celles qui font face à des obstacles additionnels comme un faible revenu ou des barrières linguistiques?
7. Comment les procédures ont-elles été conçues pour tenir compte des besoins particuliers des personnes handicapées, dont celles qui font face à des obstacles additionnels en raison de leur faible revenu, qui ont des besoins liés à d'autres aspects de leur identité ou qui effectuent la transition entre deux étapes de la vie ou deux programmes?
8. Quels mécanismes la loi offre-t-elle pour évaluer les besoins uniques ou les demandes présentées par des personnes handicapées en vue d'obtenir des mesures d'adaptation?

## Appliquer le cadre : exemples de mise en relation des principes avec les procédures

### Les ressources limitées et le programme Passeport

Il existe une multitude de programmes destinés aux enfants handicapés et à leur famille, dont certains sont offerts par l'entremise du système d'éducation. Toutefois, lorsque ces enfants atteignent la majorité, les mesures de soutien diminuent, ce qui complique ce moment de transition normal de la vie. Pour certaines personnes handicapées, le passage à l'âge adulte peut diminuer la *participation et l'inclusion* et nuire à la réalisation d'autres principes.

En 2005, le ministère des Services sociaux et communautaires a mis sur pied le programme Passeport à l'intention des jeunes adultes ayant une déficience intellectuelle qui ne sont plus admissibles aux programmes de soutien offerts dans les écoles, mais qui peuvent tirer profit de mesures de soutien à la participation communautaire. Les participants à ce programme peuvent recevoir de l'aide financière pour réaliser des activités qui favorisent leur développement personnel, pour participer à des programmes communautaires, pour acquérir des compétences en bénévolat et des aptitudes à l'emploi, pour élaborer leur propre projet de vie et pour prendre part à d'autres activités qui les aident à atteindre leurs objectifs personnels. Le programme procure de nombreux bénéfices aux participants et à leur famille et contribue à la réalisation des principes, particulièrement ceux du *respect de la dignité et de la valeur*, de *l'amélioration de l'indépendance et de l'autonomie* et de *la promotion de l'inclusion sociale et de la participation*.

Même si le programme a reçu des éloges, la demande dépasse largement les ressources disponibles. Selon l'ARCH Disability Law Centre, la liste d'attente n'a cessé de croître, et, au début de 2010, celle-ci comptait plus de personnes admissibles que le nombre de prestataires du programme. Comme plusieurs autres services destinés aux personnes handicapées, le programme Passeport n'établit pas de droit concret aux services. Un rapport préparé par Bakerlaw avance que cette absence de définition claire du droit aux mesures de soutien est susceptible de nuire à la capacité des personnes handicapées d'atteindre l'égalité réelle et suggère des solutions pour favoriser *l'inclusion et la participation* de celles-ci.

- Pour plus de détails, veuillez consulter le rapport de recherche suivant commandé par la CDO : Meryl Zisman Gary, Cara Wilkie et David Baker, *La loi et les personnes handicapées : une étude de cas sur le droit aux mesures d'aide*, 2010 (en anglais seulement).

### La complexité des procédures d'accès aux services à l'enfance en difficulté aux termes de la Loi sur l'éducation

Aux termes de la *Loi sur l'éducation* de l'Ontario et de ses règlements, les « élèves en difficulté » ont droit à des programmes et à des mesures d'adaptation et de soutien spécialisés qui leur donnent accès à des chances égales de s'instruire. Les enfants identifiés lors d'une audience du comité d'identification, de placement et de révision (CIPR) peuvent être placés dans une classe régulière ou spéciale, et un PEI doit être préparé pour déterminer les mesures de soutien et d'adaptation dont ils ont besoin. Un PEI peut aussi être préparé pour les élèves qui n'ont pas été identifiés lors d'une audience du CIPR. Bien que l'intention générale des lois et des politiques ontariennes en matière d'éducation spécialisée soit perçue de façon positive et que celles-ci incluent de nombreuses mesures pour promouvoir la participation et l'inclusion, plusieurs ont émis des réserves concernant les procédures d'accès aux mesures de soutien et d'adaptation prévues dans le régime. La professeure Mona Paré a noté que celui-ci était fondé sur un « modèle d'expert » qui peut sembler intimidant pour certains parents et élèves. Comme les procédures associées au CIPR et au PEI sont complexes et comportent de multiples formalités administratives, les parents et les

élèves peuvent avoir de la difficulté à les comprendre et à saisir la nature de leurs droits. Bien que les parents et les élèves doivent être consultés lors de l'élaboration des PEI, ils n'ont aucun moyen officiel de régler les conflits relatifs à la pertinence et à la mise en œuvre des PEI. Par conséquent, le processus n'est pas transparent. En outre, l'accès à des services de soutien ou de défense des droits est limité pour les personnes qui utilisent le régime. Ainsi, la procédure prévue dans la *Loi sur l'éducation* pour accéder à des mesures de soutien ne semble pas réaliser en pratique le principe de *l'inclusion et de la participation*.

- Veuillez consulter le rapport de recherche suivant commandé par la CDO : Mona Paré, *La participation des personnes handicapées dans les décisions qui les concernent : L'exemple de l'éducation*, 2010.

## Étape

# 6

## Est-ce que les mécanismes de présentation des plaintes et d'exécution respectent les principes?

Les lois, les politiques ou les programmes présentent tous des failles dans leur exécution, c'est pourquoi il faut mettre en place des mécanismes pour pallier les erreurs et les problèmes qui sont susceptibles de survenir et pour faire en sorte que les personnes handicapées disposent d'un véritable accès au droit. Pour déceler et résoudre les problèmes, certaines lois utilisent divers types de mécanismes de présentation des plaintes, d'autres recourent plutôt à des moyens proactifs, comme des processus de vérification formels ou l'emploi de défenseurs des intérêts, et d'autres encore font appel à une combinaison de mécanismes. La présente section examine les mécanismes de présentation des plaintes et d'exécution à la lumière des principes.

### Appliquer les principes à l'étape 6

**Remarque :** Aux présentes, le terme « droit » fait référence aux lois, aux politiques et aux pratiques, suivant le cas.

Il est essentiel de mettre en place des mécanismes de présentation des plaintes et d'exécution valables pour traiter non seulement les problèmes individuels qui peuvent survenir durant la mise en œuvre d'un programme, mais également les problèmes systémiques posés par une loi ou sa mise en œuvre. Les personnes handicapées qui tentent d'accéder au droit peuvent se buter à de multiples obstacles, dont une absence de définition claire des droits et des procédures de recours, des régimes à plusieurs niveaux, fragmentés ou inaccessibles qui font fi de leurs besoins et de leurs réalités, un déséquilibre des rapports de force et un manque d'information et de soutien à la défense des droits. Certains programmes ou services sont dépourvus de véritables mécanismes de présentation des plaintes ou d'exécution.

Pour que les principes du *respect de la dignité et de la valeur* et de *l'avancement du droit à la sécurité* se réalisent, il faut prévoir des mécanismes valables qui permettent aux personnes handicapées de dénoncer les situations de mauvais traitement, d'exploitation ou de persécution, de disposer de véritables recours à l'égard de ces situations et d'éviter les représailles à leur endroit lorsqu'elles font de telles dénonciations. Pour qu'il y ait *reconnaissance de la diversité*, les mécanismes de présentation des plaintes et d'exécution doivent tenir compte des multiples besoins et réalités des personnes handicapées, ce qui requiert d'assurer l'accessibilité de ces dernières à tous les aspects de ces mécanismes. Pour ce faire, il faut rendre les mécanismes de présentation des plaintes suffisamment simples et transparents pour que les personnes non représentées puissent s'en servir directement ou, sinon, offrir de l'assistance sous forme de soutien à la défense des droits. Pour garantir *l'autonomie et l'indépendance* des personnes handicapées, il faut leur donner accès à l'information dont elles ont besoin pour comprendre et exercer leurs droits. Pour que le principe de *l'inclusion et de la participation* soit respecté, les mécanismes de présentation des plaintes doivent aider les personnes handicapées à participer activement à la défense de leurs droits, notamment par la prestation des mesures de soutien requises.

### Questions à considérer à l'étape 6

1. La loi prévoit-elle des mécanismes de présentation des plaintes et d'exécution qui permettent de déceler, de traiter et de résoudre de manière claire et véritable les cas de violation individuelle ou systémique de la loi, y compris pour les personnes plus défavorisées ou vulnérables?

2. Comment les mécanismes de présentation des plaintes et d'exécution ont-ils été conçus pour tenir compte du déséquilibre des rapports de force et pour empêcher les représailles contre les personnes qui soulèvent des problèmes?
3. Comment les mécanismes de présentation des plaintes et d'exécution ont-ils été conçus pour assurer leur accessibilité aux personnes handicapées, notamment en prévoyant des mesures d'adaptation appropriées, en levant les obstacles liés au faible revenu et en reconnaissant le croisement des identités?
4. Comment les mécanismes de présentation des plaintes et d'exécution ont-ils été conçus pour permettre aux personnes voulant présenter une plainte de s'y retrouver, par exemple en s'assurant que ceux-ci sont simples et transparents ou en offrant de l'assistance?
5. Comment les personnes handicapées reçoivent-elles de l'information valable et accessible à propos de leurs droits et de la façon de les exercer?
6. Comment les mesures de soutien sont-elles offertes aux personnes handicapées pour leur permettre de comprendre et de défendre leurs droits?

## **Appliquer le cadre : exemple de mise en relation des principes avec les mécanismes d'exécution**

### **L'exercice des droits au sein du réseau de services aux personnes ayant une déficience développementale en Ontario**

En Ontario, la *Loi sur l'inclusion sociale* a entraîné un profond changement de paradigme dans la prestation des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle, en passant d'un modèle institutionnel de prestation de services et de mesures de soutien à un modèle communautaire. Toutefois, les mécanismes d'exécution de cette loi comportent encore certaines failles qui pourraient compromettre sa pleine réalisation et celle des espoirs qu'elle porte. Un système de présentation des plaintes efficace est requis pour prévenir ou régler les situations d'exploitation ou de mauvais traitement et, ainsi, assurer l'exercice du *droit à la sécurité*. Kerri Joffe (ARCH Disability Law Centre) fait remarquer que la *Loi sur l'inclusion sociale* n'adopte pas une approche fondée sur les droits à l'égard de la prestation des services. La *Loi* et ses règlements d'application établissent plutôt des normes minimales d'assurance qualité que doivent respecter les fournisseurs de services et les organismes communautaires qui administrent des fonds ou traitent des demandes. La surveillance de la conformité à ces normes minimales relève principalement du gouvernement, qui peut établir des exigences de déclaration obligatoire, effectuer des inspections, émettre des ordonnances et prendre en charge des organismes. Les plaintes doivent être adressées directement aux fournisseurs de services, ce qui nuit à l'équilibre du rapport de forces, à la transparence et à la neutralité et, par conséquent, à l'exercice du *droit à la sécurité*, car cela expose les personnes handicapées au risque de représailles de la part des fournisseurs de services. Pour remédier à cette situation, les règlements pris en application de la *Loi sur l'inclusion sociale* exigent que les organismes veillent à ce que les personnes qui formulent des commentaires ou des plaintes ne courent aucun risque de représailles.

Même si la procédure de présentation des plaintes doit tenir compte du rôle des prestataires de mesures de soutien, rien n'est prévu en ce qui concerne la sensibilisation aux droits ou l'habilitation des personnes ayant une déficience intellectuelle qui veulent exprimer leurs préoccupations à propos des services qu'elles reçoivent. Le manque de

sensibilisation aux droits et d'habilitation des personnes ayant une déficience intellectuelle porte atteinte à l'autonomie de ces personnes, car celles-ci peuvent avoir de la difficulté à obtenir l'information dont elles ont besoin pour faire des choix. Cela nuit également à l'inclusion et à la participation en créant des obstacles à l'utilisation du système de présentation des plaintes.

- Veuillez consulter le rapport de recherche suivant commandé par la CDO : Kerri Joffe, ARCH, *L'application des droits des personnes handicapées dans le système ontarien des services en matière de déficience intellectuelle*, 2010 (en anglais seulement).

## Étape

## 7

## Est-ce que les mécanismes de contrôle et de reddition de comptes respectent les principes?

*En général, l'inclusion de mécanismes visant à garantir la reddition de comptes, la transparence et l'efficacité est avantageuse pour l'exécution des lois. Comme de tels mécanismes de contrôle et de surveillance sont souvent absents des régimes qui touchent exclusivement ou disproportionnellement les personnes handicapées, il est difficile, voire impossible, de déterminer l'efficacité de ces régimes ou la mesure dans laquelle les personnes handicapées subissent de l'exploitation ou une violation de leurs droits. Le contrôle des lois et l'évaluation régulière de leurs effets constituent une base solide pour la refonte de celles-ci, et des mécanismes à cet égard devraient être intégrés dans les lois dès leur élaboration. La présente section examine les mécanismes prévus dans les lois pour garantir la reddition de comptes, la transparence, le contrôle et l'évaluation.*

### Appliquer les principes à l'étape 7

**Remarque :** Aux présentes, le terme « droit » fait référence aux lois, aux politiques et aux pratiques, suivant le cas.

Les mécanismes de contrôle et de reddition de comptes se rapportent globalement aux principes dans la mesure où, sans eux, il est impossible d'établir si une loi donnée respecte ces principes ou en favorise l'application, ni de veiller à ce qu'elle le fasse. De plus, les mécanismes de reddition de comptes peuvent promouvoir la *participation* et l'*inclusion* en donnant aux personnes handicapées la possibilité de se prononcer sur l'exécution et la refonte des lois qui les touchent.

### Questions à considérer à l'étape 7

1. Quels mécanismes la loi prévoit-elle pour permettre aux personnes touchées, y compris aux personnes handicapées, de faire part de leurs commentaires au sujet de son efficacité et de toute conséquence négative inattendue qu'elle peut avoir sur elles?
2. Comment la loi impose-t-elle la collecte et la consignation systématiques de données pertinentes sur son incidence et son efficacité?
3. Comme la loi exige-t-elle que des renseignements sur son exécution et son efficacité soient diffusés au grand public?
4. Comme la loi s'assure-t-elle que les responsables de la mise en œuvre et de la surveillance de la loi rendent compte régulièrement de leurs activités et de l'efficacité avec laquelle la loi, le programme ou la politique est administré?
5. Dans les cas où la loi accorde des pouvoirs discrétionnaires importants aux responsables de sa mise en œuvre, quels mécanismes de reddition de comptes et de contrôle supplémentaires prévoit-elle pour garantir que ces pouvoirs sont exercés de manière cohérente, juste, transparente et fondée sur des principes?
6. Comment la loi exige-t-elle un examen régulier de ses objectifs afin de déterminer s'ils demeurent valables et pertinents?

7. Comment la loi exige-t-elle un examen régulier de sa mise en œuvre afin de déterminer son efficacité et si ses objectifs sont réalisés ou non?
8. Si la loi a été élaborée en partie pour résoudre un problème de ressources ou une autre contrainte, quels mécanismes sont en place pour s'assurer que ce problème fait l'objet d'un examen régulier et que des progrès sont réalisés en vue d'atteindre les objectifs de la loi?
9. Comment les ressources allouées à la loi ou à la politique font-elles l'objet d'un examen régulier afin de vérifier qu'elles sont toujours appropriées pour la mise en œuvre efficace de cette loi ou de cette politique?
10. Lorsqu'une loi est examinée, prend-on les mesures nécessaires à l'égard des résultats de cet examen? A-t-on envisagé la possibilité de rendre publics les résultats des examens importants?

## **Appliquer le cadre : exemples de mise en relation des principes avec les mécanismes de contrôle et de reddition de comptes**

### **Le contrôle des plans de transition intégrés aux plans d'enseignement individualisé**

Les enfants identifiés comme des « élèves en difficulté » aux termes de la *Loi sur l'éducation* de l'Ontario reçoivent un plan d'enseignement individualisé (PEI). Pour les élèves de 14 ans et plus, le PEI doit contenir un plan de transition vers des activités après le secondaire, comme des études ultérieures, un emploi et l'intégration communautaire. Ce plan est d'une grande importance pour favoriser la réalisation du principe de *l'indépendance et de l'autonomie* (renforçant la capacité des élèves à faire des choix éclairés en ce qui a trait à leur avenir et d'effectuer avec succès le passage à l'âge adulte) et celui de *l'inclusion sociale et de la participation* (dans la mesure où il vise à faire en sorte que les élèves ne se retrouvent pas isolés ou marginalisés après avoir obtenu leur diplôme). Le plan de transition est élaboré en consultation avec le parent ou le tuteur de l'élève et avec l'élève lui-même, si celui-ci est âgé de 16 ans ou plus. Le ministère de l'Éducation fixe des normes précises pour les plans de transition intégrés aux PEI, y compris en ce qui concerne leur mise en œuvre et leur contrôle.

Cependant, dans les faits, il semble que les plans de transition existent souvent en théorie, mais non en pratique, en raison notamment de problèmes de mise en œuvre au niveau du conseil scolaire. Dans son Rapport annuel de 2008, le vérificateur général de l'Ontario observait que, si les élèves en difficulté disposent d'un plan de transition, tel qu'il est exigé, il n'existe aucune documentation permettant de confirmer l'application des mesures prévues et de connaître les résultats de celles-ci. Il n'existe actuellement pas d'exigences particulières sur le contrôle et l'évaluation des plans de transition, sauf dans le cadre du contrôle général des PEI. Par conséquent, il semble que les objectifs louables du plan ne soient que partiellement atteints et qu'il reste encore du chemin à parcourir en vue de réaliser les principes. Un certain nombre de mesures ont été prises dernièrement pour améliorer l'évaluation et le contrôle des plans de transition. Le ministère de l'Éducation prépare actuellement une note Politique/Programmes sur les transitions en réponse aux commentaires du vérificateur général, laquelle exigera des conseils scolaires qu'ils contrôlent l'efficacité des plans de transition dans le cadre du processus d'évaluation des PEI. Lors de l'année scolaire 2011-2012, on a demandé aux conseils scolaires de réaliser un examen officiel des PEI dans l'optique d'échanger les meilleures pratiques et de favoriser l'amélioration. En outre, le ministère de l'Éducation a établi un sondage annuel visant à contrôler la mise en œuvre d'un certain nombre d'éléments ayant une incidence sur les élèves atteints d'un trouble du spectre de l'autisme, notamment les plans de transition.

- Veuillez consulter le chapitre II.D.4 du *Rapport final : Cadre du droit touchant les personnes handicapées* de la CDO.

## **L'examen de la Loi de 2005 sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario**

La *Loi de 2005 sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario* (LAPHO) est un texte législatif avant-gardiste que les personnes handicapées de l'Ontario réclamaient depuis longtemps. Elle vise à rendre l'Ontario entièrement accessible d'ici à 2025 grâce à un processus d'établissement de normes d'accessibilité supervisé par la Direction générale de l'accessibilité pour l'Ontario. L'une des dispositions innovantes de la LAPHO requiert que l'efficacité de celle-ci et de ses règlements fasse l'objet d'un examen et d'un rapport dans les quatre années suivant l'entrée en vigueur de la *Loi* et tous les trois ans par la suite. L'examen doit comprendre des consultations auprès du public, en particulier auprès des personnes handicapées.

Charles Beer a réalisé le premier examen de la LAPHO en février 2010. Dans le rapport issu de cet examen, M. Beer présente en détail ce qui a été accompli jusqu'à présent en application de la LAPHO et formule un ensemble de recommandations en vue de renforcer son contenu et sa mise en œuvre. Cet examen s'est distingué par son processus transparent et participatif et son engagement envers l'accessibilité. En effet, pour réaliser l'examen, on a mené de nombreuses activités d'information du public, 90 assemblées publiques, quatre tables rondes, un sondage et une invitation à soumettre des observations écrites qui a donné lieu à la présentation de 58 mémoires.

Ainsi, ce processus de contrôle a fourni un mécanisme efficace pour évaluer la mesure dans laquelle la LAPHO a contribué à faire progresser la réalisation des principes, en plus d'appliquer lui-même ces principes en respectant la *dignité* des personnes handicapées et la *valeur* de leurs points de vue et en faisant la promotion de leur *inclusion sociale et de leur participation*.

- Pour en savoir plus, veuillez consulter le Rapport de l'examen indépendant de la Loi de 2005 sur l'accessibilité pour les personnes handicapées de l'Ontario, février 2010.

## Étape

# 8

## Analyser les résultats de l'évaluation menée aux étapes 1 à 7 : La loi est-elle cohérente avec les principes?

Une fois que l'on a évalué les divers aspects de la loi aux étapes 1 à 7, la dernière étape consiste à rassembler tous les résultats, à déterminer le degré de cohérence de la loi avec les principes et à mettre au point des stratégies pour corriger les lacunes constatées.

### Appliquer les principes à l'étape 8

**Remarque :** Aux présentes, le terme « droit » fait référence aux lois, aux politiques et aux pratiques, suivant le cas.

Il arrive fréquemment qu'une loi n'arrive pas à promouvoir ou à réaliser pleinement les principes concernant les personnes handicapées. Après tout, dans le monde actuel, les priorités stratégiques se font concurrence et les ressources sont limitées. Cependant, le principe du *respect de la dignité et de la valeur* nous rappelle que de telles lacunes ne devraient pas se trouver automatiquement dans une loi. Elles ne devraient être présentes que si l'on a conclu, au terme d'un examen attentif, qu'elles étaient absolument inévitables. Toute lacune décelée lors de l'évaluation doit faire l'objet d'un examen attentif. Si on conclut que la lacune ne peut être corrigée immédiatement, il faut faire état de cette conclusion de manière transparente et responsable.

Le droit international en matière de droits de la personne reconnaît qu'il est impossible de réaliser simultanément et intégralement tous les droits. Les principes juridiques de la réalisation progressive et « de la protection, du respect et de la mise en œuvre des droits » entrent en jeu dans ces circonstances et peuvent être appliqués dans le contexte du présent cadre. S'il est admissible que les lois ne réussissent pas à appliquer intégralement tous les principes, les violations de ces principes doivent faire l'objet d'une attention prioritaire. En outre, lorsqu'une loi donnée ne peut réaliser immédiatement et intégralement les principes par l'intermédiaire de son contenu ou de sa mise en œuvre, il faut établir un plan de réalisation progressive qui comprend des échéances précises et une définition claire des responsabilités.

### Questions à considérer à l'étape 8

1. En plus de respecter les normes minimales exigées par la *Charte*, le *Code* et la LAPHO, a-t-on évalué s'il serait possible d'aller au-delà de ces normes et, le cas échéant, si cela favoriserait davantage la réalisation de ces principes?
2. Lorsqu'il s'agit d'une nouvelle loi, comment celle-ci constitue-t-elle globalement un pas de plus vers la réalisation complète des principes?
3. Y a-t-il des aspects du contenu ou de la mise en œuvre de la loi qui contreviennent aux principes? Dans l'affirmative, quelles mesures seront prises pour éviter que la loi porte atteinte aux principes?
4. A-t-on décelé des aspects de la loi qui entrent en conflit avec les principes? Dans l'affirmative, a-t-on analysé le conflit de la manière proposée à l'étape 3 et a-t-on présenté et documenté clairement l'analyse et la solution envisagée?
5. Y a-t-il des aspects du contenu ou de la mise en œuvre de la loi qui empêchent la réalisation intégrale des principes? Dans l'affirmative, existe-t-il des moyens de remédier immédiatement à cela?

6. Si la réalisation intégrale des principes est impossible pour le moment, notamment en raison d'une pénurie de ressources, est-ce que la loi, dans sa forme actuelle, s'en approche le plus possible? A-t-on établi un plan clair pour corriger les lacunes au fil du temps? Ce plan comprend-il des échéances précises et une définition des responsabilités de mise en œuvre?
7. Les résultats de l'évaluation et les décisions prises à l'égard de ces résultats ont-ils été entièrement consignés et examinés?
8. Est-ce que les résultats de l'évaluation sont mis à la disposition des personnes handicapées, dans la mesure où cela ne nuit pas à la protection des renseignements personnels?

Commission du droit de l'Ontario  
2032 Ignat Kaneff Building  
Osgoode Hall Law School, York University  
4700 Keele Street  
Toronto, Ontario, Canada  
M3J 1P3

Tél. : (416) 650-8406  
San frais: 1 (866) 950-8406  
TTY: 1 (877) 650-8082  
Télec. : (416) 650-8418  
Courriel : [LawCommission@lco-cdo.org](mailto:LawCommission@lco-cdo.org)  
[www.lco-cdo.org](http://www.lco-cdo.org)



LAW COMMISSION OF ONTARIO  
COMMISSION DU DROIT DE L'ONTARIO