

Chapitre 14

L'accessibilité des transports pour les personnes ayant une déficience

Les personnes ayant une déficience ont toujours eu du mal à utiliser pleinement le réseau de transport pour se rendre au travail, voyager pour affaires, aller voir des amis et de la parenté ou prendre des vacances. Les obstacles dans le réseau de transport ont empêché ces Canadiens de participer entièrement aux activités que d'autres Canadiens tiennent pour acquises. Il faut assurer un accès suffisant au réseau de transport pour les personnes ayant une déficience, et les lois canadiennes doivent en tenir compte. Selon les prévisions, le nombre de personnes ayant une déficience, qui représente déjà un fort pourcentage de la population du Canada, continuera d'augmenter à mesure que vieillira la population.

Aux termes de la *Loi sur les transports au Canada*, l'Office des transports du Canada doit veiller à l'élimination tous les obstacles abusifs aux possibilités de déplacement des personnes ayant une déficience dans le réseau de transport assujéti à la compétence fédérale. L'Office peut, à cette fin :

- prendre des règlements et établir des codes de pratiques pour régler des questions systémiques;
- régler les plaintes individuelles au cas par cas;
- communiquer avec les voyageurs ayant une déficience, les fournisseurs de services et les décideurs et les informer de la nature et de l'importance des questions de mobilité.

Règlements et codes de pratiques

L'Office a mis en œuvre deux règlements dans le cadre du pouvoir que lui confère la *Loi sur les transports au Canada* :

- la partie VII du *Règlement sur les transports aériens (RTA)*, qui s'applique aux transporteurs aériens canadiens exploitant des services au Canada au moyen d'aéronefs de 30 sièges ou plus;
- le *Règlement sur la formation du personnel en matière d'aide aux personnes ayant une déficience*.

La partie VII du RTA énonce d'importants principes d'accessibilité; elle prévoit, par exemple, que le transporteur doit accepter le jugement d'un passager selon lequel ce dernier n'a pas besoin d'aide spéciale et que les passagers ayant besoin de services spéciaux doivent donner au transporteur un préavis raisonnable de leurs besoins. En outre, le RTA traite de questions telles que les suivantes :

- la communication de l'information;
- la disponibilité des sièges accessibles;
- la coordination lorsqu'il y a plusieurs transporteurs aériens en cause;
- les services qu'un transporteur doit fournir dans une aérogare et à bord d'un aéronef;
- l'obligation, pour les transporteurs, d'accepter dans la cabine les animaux aidants correctement dressés;
- le traitement de questions liées aux fauteuils roulants, d'aide à la mobilité ou d'aide technique.

Le Règlement sur la formation du personnel en matière d'aide aux personnes ayant une déficience exige la formation appropriée des employés et des entrepreneurs des transporteurs aériens, des aéroports et des transporteurs ferroviaires et maritimes qui interagissent avec le public, prennent des décisions sur le transport de personnes ou fournissent des services spécialisés ayant trait au transport de personnes ayant une déficience.

L'Office collabore également avec des parties intéressées afin d'établir des codes de pratiques. Conformément à l'usage récent, consistant à éviter la réglementation lorsqu'il existe des façons moins radicales d'atteindre les objectifs des politiques, les codes permettent à l'Office de collaborer avec les transporteurs et les fournisseurs de services pour éliminer volontairement les obstacles que le réseau de transport présente à la circulation des personnes. Les codes de pratiques ont également l'avantage de pouvoir être mis en œuvre plus rapidement que les règlements. L'Office a diffusé trois normes fondées sur le rendement sous forme de codes de pratiques :

- *Code de pratiques : accessibilité des aéronefs pour les personnes ayant une déficience* (1996);
- *Code de pratiques relatif à l'accessibilité des voitures de chemin de fer et aux conditions de transport ferroviaire des personnes ayant une déficience* (1998);

- *Code de pratiques : accessibilité des traversiers pour les personnes ayant une déficience* (1999).

Les questions concernant les autocaristes, les terminus et les arrêts d'autocars sont prévues dans le *Code de pratiques des autocaristes* de Transports Canada.

L'Office exige aussi que les tarifs des services aériens internationaux à horaires réguliers contiennent des modalités de transport reconnaissant le droit d'une personne handicapée de déterminer si elle a besoin de se faire accompagner par quelqu'un dans ses voyages, ainsi que les politiques du transporteur relatives au transport des personnes ayant une déficience.

L'Office surveille la conformité de l'industrie aux règlements et aux codes de pratiques en effectuant des sondages, en inspectant les emplacements et en enquêtant sur les plaintes. De plus, il effectue des sondages auprès des personnes ayant une déficience pour déterminer dans quelle mesure elles sont satisfaites des services et des installations. Le compte rendu du sondage sur l'accessibilité du transport aérien intitulé *Être maître de la situation* (mai 2001) indiquait que la plupart des répondants étaient satisfaits de la façon dont on a su répondre à leurs besoins.

En outre, avant l'entrée en vigueur d'un code de pratiques, l'Office recueille des données de base. Il peut ainsi mesurer les améliorations de l'accessibilité en les comparant aux données recueillies après l'entrée en vigueur du code.

L'Office étudie depuis peu les moyens d'améliorer l'accès aux aéronefs de moins de 30 sièges. Ces aéronefs présentent des défis particuliers en raison de leur dimension restreinte.

Plaintes

En 2000, l'Office a reçu 87 plaintes sur des questions allant de l'accessibilité dans les gares à la prestation de services à bord des aéronefs. Il en a réglé 47 et a rendu des décisions à propos de 26 autres. Le règlement de plaintes individuelles est également un moyen de déceler rapidement les problèmes systémiques pouvant nécessiter une solution plus globale comme un code de pratiques ou un règlement.

Ce que le Comité a entendu

Au cours de ses consultations, le Comité a entendu des groupes de défense des droits et intérêts des personnes ayant une déficience, qui ont fait valoir que, en dépit des règlements et des codes de pratiques de l'Office, la plupart

des bâtiments et des modes de transport n'ont encore pas d'équipement suffisant pour les voyageurs ayant une déficience. Certains groupes, comme Kéroul, le Conseil des Canadiens avec déficiences et l'Association canadienne des usagers de chien-guide, soutiennent que les codes de pratiques devraient être plus précis au sujet de l'équipement requis et qu'ils n'obligent pas l'industrie à se conformer aux normes ou à répondre aux besoins des voyageurs ayant une déficience. De plus, l'Association canadienne des usagers de chien-guide affirme que l'Office n'a pas de mandat législatif pour l'établissement de codes de pratiques et que ces derniers devraient être convertis en règlements. D'autres intervenants ont laissé entendre que les lois américaines pourraient être un modèle utile pour le Canada (voir l'encadré).

D'autres préoccupations avaient trait à la perception selon laquelle l'Office des transports du Canada ne reconnaît pas certaines déficiences, ainsi qu'aux besoins de personnes ayant certaines déficiences non visées par la Loi. La Société canadienne de l'ouïe a soutenu que la Loi devrait indiquer précisément les déficiences auxquelles elle s'applique.

Canadiens ayant une déficience — Démographie

En 1991, 15,5 p. 100 de la population — 4,2 millions de personnes — ont signalé avoir une déficience :

- Les adultes ayant une déficience se chiffraient à 3,53 millions (16,8 p. 100).
- Le nombre estimatif des personnes à mobilité réduite s'élevait à 2,02 millions (9,6 p. 100), et celui des personnes en fauteuil roulant, à 124 000 (0,6 p. 100).
- Les adultes ne pouvant pas utiliser les services interurbains ou ayant du mal à les utiliser représentaient 5 p. 100 de la population adulte totale (1,06 million de personnes), et ceux qui faisaient face à des difficultés dans l'utilisation des moyens de transport locaux représentaient également plus ou moins 5 p. 100.
- Les personnes à mobilité réduite correspondaient à 7,2 p. 100 de la population adulte, et 75 p. 100 d'entre elles se classaient dans la catégorie des personnes ne pouvant utiliser des moyens de transport.
- Parmi les personnes ne pouvant utiliser des moyens de transport, 31 p. 100 souffraient de déficience auditive, 19 p. 100 de déficience visuelle et 9 p. 100 de troubles de la parole.
- À peu près 40 p. 100 des personnes ne pouvant utiliser les moyens de transport étaient des personnes en difficulté d'apprentissage ou ayant une déficience mentale ou développementale.

Source : Statistique Canada.

Lois et règlements américains

Les groupes de défense des droits et intérêts des personnes ayant une déficience soutiennent que les lois des États-Unis sont un modèle à suivre en Amérique du Nord pour veiller à ce que les personnes ayant une déficience aient accès au réseau de transport, et ce, en éliminant les obstacles inutiles ou injustifiés. En outre, certains groupes qui ont rencontré le Comité se sont dit satisfaits des lois et des règlements américains et ont affirmé que les voyageurs handicapés étaient mieux protégés aux États-Unis qu'au Canada, en particulier dans le domaine du transport aérien. Selon eux, le Canada devrait mettre à jour ses lois en conséquence.

L'*Americans with Disabilities Act* (ADA, 1990) a pour objet de garantir l'égalité à tous les Américains ayant une déficience, y compris l'égalité d'accès au réseau de transport. Cette loi prévoit un programme complet touchant tous les aspects des transports et stipule que toute installation ouverte au public doit être accessible aux personnes ayant une déficience.

La Federal Highway Administration (FHWA) est tenue de fournir aux bureaux locaux des directives techniques sur la façon de se conformer aux dispositions de l'ADA sur les routes. Ces directives sont particulièrement utiles dans le cadre du programme d'emprises, où la FHWA s'occupe fréquemment d'évaluer, d'acquiescer et de se départir des ouvrages assujettis à l'ADA (locaux publics, installations commerciales).

La Federal Transit Administration (FTA) a une responsabilité importante aux termes de l'ADA. Cette loi exige que tous les services ferroviaires et services d'autobus et d'autocars actuels et futurs à itinéraire fixe soient entièrement accessibles dans le pays. Elle exige également la prestation de services supplémentaires de transport semi-collectif pour les personnes qui ne peuvent avoir accès à des services à itinéraire fixe. En outre, la FTA doit examiner les plans que les organismes locaux de transports en commun ont dressés pour remplir ce mandat.

Aux termes de l'*Air Carrier Access Act* (ACAA) de 1986, l'Office of the Secretary, Consumer Affairs Division, assure l'accès des personnes ayant une déficience aux aéroports et aux transporteurs aériens. La Division surveille la conformité à cette loi, reçoit les plaintes du public à l'égard de l'accès et enquête sur celles-ci. Les petits aéronefs ne sont pas réglementés de façon rigoureuse, puisque l'ACAA traite surtout de l'accessibilité aux aéronefs comptant au moins 30 sièges passagers. La seule disposition précise qui touche les petits aéronefs se rapporte au fait qu'il doit y avoir des rampes d'accès ou des appareils de levage pour la plupart des aéronefs de 19 à 30 sièges aux grands aéroports américains. En avril 2000, une loi a été adoptée pour que l'ACAA s'applique aussi aux transporteurs aériens étrangers.

Dans son exposé, la Commission canadienne des droits de la personne (CCDP) a souligné que l'Office et la CCDP avaient des compétences qui se chevauchaient, mais que les deux organismes avaient coordonné leurs activités, comme le prévoit la Loi, et qu'ils jouissaient de relations de travail harmonieuses. Lorsqu'une plainte se rapporte au réseau de transport, la

CCDP propose habituellement que le plaignant dépose sa plainte auprès de l'Office avant de la lui présenter parce qu'elle considère que le processus de règlement des plaintes aux termes de la LTC constitue une autre voie de recours en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

Les plaintes en matière de transport ne sont en général présentées à la CCDP que lorsque l'Office n'a pas réglé entièrement la plainte. La CCDP pense qu'il se produit parfois une telle situation parce que l'Office n'a pas le pouvoir d'ordonner une indemnisation pour la perte de dignité ou pour une personne blessée dans ses sentiments lorsqu'il a jugé qu'il existait un obstacle abusif. La CCDP a fait remarquer que l'un des objectifs de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* était de remettre les victimes de discrimination dans leur position antérieure et qu'en vertu de cette loi, le Tribunal des droits de la personne pouvait accorder une indemnité allant jusqu'à 20 000 \$ dans de tels cas. La CCDP a invité le Comité à examiner s'il serait approprié de permettre à l'Office d'ordonner une telle indemnisation, ce qui permettrait aux plaignants de voir leurs plaintes réglées complètement par l'Office. Elle a exprimé la même préoccupation que certains intervenants devant le fait que les codes de pratiques n'étaient pas exécutoires.

Les participants aux consultations du Comité se préoccupaient également du fait que le *Code de pratiques : accessibilité des aéronefs pour les personnes ayant une déficience* et la partie VII du RTA ne s'appliquaient qu'aux aéronefs d'au moins 30 sièges. Le Conseil des Canadiens avec déficiences a signalé que le manque de règlements sur l'accès aux petits aéronefs posait de grands problèmes aux voyageurs handicapés.

En ce qui concerne les tarifs pour accompagnateurs, Kéroul, le ministère de l'Infrastructure de l'Alberta et le Conseil des Canadiens avec déficiences ont affirmé que la loi devrait préciser le droit qu'ont les personnes ayant une déficience de voyager avec un accompagnateur sans que ce dernier ait à payer sa place, tout comme le prix du billet d'un voyageur ayant une déficience comprend la place nécessaire pour une aide à la mobilité ou un animal aidant.

Kéroul a fait plusieurs propositions et demandé notamment que tous les transporteurs aériens, canadiens et étrangers exploitant au Canada, soient tenus de répondre aux besoins des personnes ayant une déficience à l'embarquement, au cours des correspondances, en vol et à l'atterrissage. Ce groupe a proposé que, le cas échéant, les transporteurs et les exploitants adoptent la norme de l'Association canadienne de normalisation intitulée *Accessibilité des bâtiments et autres installations : règles de conception*, qui

indique exactement ce qu'il faut faire pour rendre accessibles les bâtiments et d'autres installations et faire en sorte qu'ils soient sûrs en vue de leur utilisation par des personnes ayant des déficiences physiques ou sensorielles. Kéroul a également dit s'inquiéter de ce que certains transporteurs et exploitants de gare ne fournissaient pas assez de formation à leurs employés. Il a fait remarquer que, lorsque la formation n'était pas obligatoire, les compagnies semblaient hésiter à fournir un programme de formation.

Enfin, le Comité a entendu des avis selon lesquels il fallait modifier la *Loi sur les transports au Canada* pour y exposer le processus de règlement des plaintes, ainsi que des préoccupations à l'égard du fait qu'il fallait trop de temps à l'Office pour régler les plaintes.

Observations et recommandations

Au cours des 13 années qui se sont écoulées depuis l'introduction des dispositions législatives sur l'accessibilité des transports pour les personnes ayant une déficience, de grands progrès ont été réalisés pour ce qui est d'éliminer les obstacles abusifs à la circulation des personnes dans le réseau de transport. Le Comité est aussi convaincu que l'Office a, en grande partie, le pouvoir et les outils nécessaires pour accomplir cette tâche. Les codes de pratiques sont un moyen souple et utile d'assurer un meilleur accès au réseau de transport. Bien que certains groupes s'inquiètent de voir que ces codes n'ont pas de force exécutoire, les problèmes ou abus manifestes sont rares. De même, l'Office a un programme de surveillance active qui lui permettrait de prendre des mesures correctives s'il le jugeait utile. En cas de problème, l'Office peut proposer un règlement contraignant. Étant donné les avantages généraux des codes par rapport aux processus réglementaires, le Comité encourage cette approche dans toute la mesure du possible.

Une préoccupation qui revenait sans cesse — et que partage le Comité — a trait à l'aptitude de l'Office à traiter efficacement des problèmes systémiques. Jusqu'en 1996, l'Office avait le pouvoir particulier d'enquêter de son propre chef sur les questions d'accessibilité, sans qu'il y ait eu de plainte officielle. Suivant le principe de l'établissement d'un processus fondé sur le dépôt de plaintes, ce pouvoir ne lui a pas été accordé dans la *Loi sur les transports au Canada*. Le Comité s'inquiète du fait qu'il y a maintenant une lacune entre le pouvoir réglementaire de l'Office et sa compétence pour traiter des plaintes individuelles. Le Comité est d'avis que cet outil important à l'égard des questions d'accessibilité n'aurait pas dû être supprimé, car il fournit à l'Office un moyen efficace de les régler.

Recommandation 14.1

Le Comité recommande que l'Office des transports du Canada se voit accorder le pouvoir d'enquêter de son propre chef sur les questions d'accessibilité.

Un autre domaine où l'accord général semble imprécis est celui de la tarification des transporteurs aériens pour les accompagnateurs des voyageurs ayant une déficience. La plupart des transporteurs permettent aux personnes ayant une déficience de voyager au besoin avec un accompagnateur sans lui faire payer sa place, mais l'industrie du transport aérien continue de le faire payer, même si la plupart des transporteurs n'imposent qu'un prix réduit.

Cette question fait l'objet d'un désaccord depuis de nombreuses années entre les personnes ayant une déficience et les transporteurs aériens. Les défenseurs du principe « un passager, un prix » soutiennent qu'une personne ayant une déficience devrait pouvoir voyager comme toute autre personne ayant besoin d'aide, sans payer de frais pour l'aide, que celle-ci soit fournie par un accompagnateur ou une autre personne. Les transporteurs sont préoccupés par l'érosion des recettes découlant d'une politique de gratuité pour les accompagnateurs. En 1995, l'Office a proposé un règlement visant à exiger des transporteurs aériens qu'ils transportent un accompagnateur à 25 p. 100 du tarif applicable à la personne ayant une déficience. Il semble que le règlement ait été mis en suspens, les transporteurs revendiquant le statu quo et les personnes ayant une déficience affirmant que 25 p. 100, c'est injustifié. Le Comité s'inquiète de voir le temps qu'il faut pour régler cette question et incite tous les intervenants à redoubler d'efforts pour y arriver.

Recommandation 14.2

Le Comité recommande de régler la question de la tarification des transporteurs aériens pour les accompagnateurs le plus tôt possible.

Le Comité est d'avis que l'aptitude à obtenir une indemnisation pour la perte de dignité ou pour une personne blessée dans ses sentiments est essentielle dans les cas où le tort causé découle d'une discrimination dans le réseau de transport. À l'heure actuelle, un tel dédommagement peut être obtenu aux termes de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*. Le Comité juge qu'il vaut mieux que cette question relève de l'expertise de tribunaux créés aux termes de cette loi.

La plupart des autres questions soulevées par les intervenants portent sur des domaines particuliers dans lesquels l'Office peut mener ou mène déjà des activités, comme l'établissement de normes d'accessibilité, en particulier

pour les petits aéronefs, et la levée des obstacles abusifs au transport aérien international au fur et à mesure de la réception de plaintes. Le Comité recommande aux groupes qui ont ces préoccupations de saisir l'Office de ces questions.

Le Comité conseille vivement la prudence aux défenseurs d'une définition statutaire de la déficience. La proposition semble attrayante au premier abord, mais cette définition aurait nécessairement pour effet d'exclure certaines personnes ayant une déficience. Nous sommes d'avis que l'Office est l'organisme qui peut le mieux étudier les arguments sur ce qui constitue une déficience, puisqu'il voit ce genre de questions dans les plaintes. Par exemple, l'Office détermine actuellement si l'obésité devrait être considérée comme une déficience aux termes de la Loi.

Un autre moyen proposé pour améliorer les décisions de l'Office est de fournir des fonds visant à faciliter la participation des plaignants et des intervenants à des cas choisis. Les fonds auraient pour objet de veiller à ce qu'il y ait assez de ressources pour régler les questions systémiques soulevées par une plainte, questions dont l'Office n'aurait pas encore traité ou qui pourraient ne pas intéresser particulièrement le plaignant. Notre recommandation visant à rétablir le pouvoir qu'avait l'Office d'enquêter sur des questions de son propre chef fera beaucoup pour atténuer la crainte que les questions n'aient peut-être pas été assez étudiées dans le processus de règlement des plaintes à cause de ressources insuffisantes. Ce pouvoir, conjointement avec celui qu'a l'Office de nommer des experts ou des personnes possédant des connaissances techniques ou spéciales pour l'aider en tant que conseillers sur des questions dont il a été saisi, lui permet d'examiner les questions soulevées dans toute affaire donnée, y compris, s'il y a lieu, d'engager les services d'un avocat pour qu'il lui présente un mémoire.

Il faut continuer d'améliorer l'accès des personnes ayant une déficience au réseau de transport du Canada. Des progrès impressionnants ont été réalisés au fil des dernières années, mais il reste encore beaucoup à faire. Grâce aux outils prévus dans la *Loi sur les transports au Canada* et aux améliorations que nous recommandons, l'Office des transports du Canada sera en bonne position pour continuer de supprimer les obstacles abusifs à la circulation des personnes.