

**MÉMOIRE DE LA COMMISSION DES DROITS DE LA PERSONNE
DE L'ONTARIO**
**au sujet des dispositions du *Code du bâtiment de l'Ontario*
concernant l'aménagement pour accès facile**

Le 1^{er} mars 2002

Nota : Dans ce texte, lorsqu'il désigne des personnes, le masculin est utilisé au sens neutre.

Le présent mémoire a été rédigé en réponse à la consultation publique du ministère des Affaires municipales et du Logement (MAL) sur les dispositions relatives à l'aménagement pour accès facile du *Code du bâtiment* de l'Ontario (le « *Code du bâtiment* »).

La Commission ontarienne des droits de la personne félicite le Ministère d'avoir pris cette initiative très opportune, particulièrement dans le contexte de la promulgation récente de la *Loi de 2001 sur les personnes handicapées de l'Ontario (LPHO)*. Il est de plus en plus évident à la Commission que les dispositions concernant l'aménagement pour accès facile dans le présent *Code du bâtiment* se sont avérées insuffisantes pour atteindre le niveau d'intégration et de pleine participation des personnes avec un handicap visé par le *Code des droits de la personne* de l'Ontario. En fait, les personnes handicapées, ainsi que d'autres qui peuvent tirer profit d'une amélioration de l'accessibilité, comme les personnes plus âgées et celles avec de jeunes enfants, continuent à se heurter à des obstacles notables lorsqu'elles cherchent à accéder à des installations ou des services en l'Ontario. Par ailleurs, les personnes responsables de l'accessibilité se réfèrent souvent uniquement aux dispositions du *Code du bâtiment*, sans tenir compte, comme elles le devraient, de leurs obligations aux termes du *Code des droits de la personne*. On espère donc qu'un *Code du bâtiment* révisé, qui s'appuie sur une interprétation de l'accessibilité fondée sur les droits de la personne, permettra de mieux accomplir ce que la plupart d'entre nous tenons pour acquis, c'est-à-dire que ses dispositions contribueront pleinement à assurer la participation sociale et le bien-être de tous les résidents de la province.

La Commission estime qu'une révision du *Code du bâtiment* donne au Ministère l'occasion de traduire plusieurs développements importants dans le secteur des droits des personnes handicapées en résultats concrets dont les résidents de la province pourraient prévaloir immédiatement. La récente politique de la Commission, intitulée *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accommodement*, la promulgation de la *LPHO* et le document de perspective du gouvernement intitulé *Autonomie et perspectives d'avenir – Engagement de l'Ontario envers les personnes handicapées* témoignent tous de notre engagement collectif envers l'établissement d'une province où les obstacles auxquels se heurtent les personnes handicapées sont supprimés et où aucun

nouvel obstacle n'est créé. Il n'y a peut-être pas de meilleure façon d'éviter de créer de nouveaux obstacles dans la conception et la construction des nouveaux bâtiments en Ontario ni dans la rénovation des bâtiments existants que d'élaborer un *Code du bâtiment* aussi progressif que possible.

Nous nous efforçons, dans le présent mémoire, de répondre aux questions précises posées dans le document de consultation du MAL en nous fondant sur les principes des droits de la personne qui devraient guider toute entreprise de réforme du *Code du bâtiment* et d'aborder toute autre question qui nous pose problème. Comme la Commission n'a pas de connaissances spécialisées sur les aspects techniques de l'aménagement pour accès facile, ce mémoire ne prétend pas fixer des normes et des exigences précises, même s'il y est fait mention de celles que nous connaissons.

Exigences relatives à l'accessibilité dans le Code des droits de la personne

L'article 1 du *Code des droits de la personne* stipule que toute personne a droit à un traitement égal en matière de services, de biens ou d'installations sans discrimination fondée sur un handicap. Les articles 2 et 5 donnent respectivement le même droit à un traitement égal pour tous en matière de logement et d'emploi.

Le *Code des droits de la personne* crée ainsi un droit à l'accessibilité aux lieux de travail, aux logements, aux transports publics, aux hôpitaux, aux bibliothèques, aux restaurants, aux magasins, aux hôtels, aux salles de cinéma, etc., et met clairement les entreprises de l'Ontario dans l'obligation de rendre leurs installations accessibles. Tout manquement à fournir un accès égal à une installation, notamment un logement ou un lieu de travail, ou à dispenser un traitement égal dans un service constitue une infraction au *Code* et peut faire l'objet d'une plainte à la Commission (voir, par exemple, *Turnbull v. Famous Players Inc.* (2001), C.H.R.R. Doc. 01-183 (Commission d'enquête de l'Ontario)). La seule défense possible en cas de discrimination est de démontrer que la prestation de l'accès ou des services entraînerait un préjudice injustifié en matière de coûts, de recours à des sources extérieures de financement ou d'exigences en matière de santé et de sécurité. La politique de la Commission intitulée *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accomodement* (la « *Politique sur le handicap* ») établit ce dont on peut tenir compte pour déterminer si le coût ou les exigences en matière de santé et de sécurité représentent un préjudice injustifié.

La *Politique sur le handicap* de la Commission et la jurisprudence sur le sujet établissent clairement qu'il faut agir dès le départ et faire les choix nécessaires lors de la conception des bâtiments. Lorsqu'il existe déjà des obstacles, il faut prendre des mesures pour les supprimer à moins que cela ne cause un préjudice injustifié.

L'adaptation avec dignité appartient à un principe plus général selon lequel notre société devrait être structurée et conçue pour favoriser l'appartenance. Ce principe, qu'on nomme parfois intégration, met l'accent sur une vie sans obstacle et sur la participation égale des personnes présentant divers niveaux de capacités. De plus, l'intégration est aussi beaucoup plus rentable que l'établissement de systèmes parallèles de prestation de services, même s'il est inévitable que, dans certains cas, ces systèmes seront la seule possibilité. Favoriser l'appartenance et l'intégration est une solution préférable à la « modification des règles » ou à l'« élimination des obstacles ». Bien que populaires, ces termes laissent entendre que le statu quo (généralement défini par des personnes physiquement aptes) doit simplement être modifié pour devenir une solution acceptable. En fait, une approche fixée sur l'appartenance peut être totalement différente. Une telle approche est basée sur les mesures positives à prendre en vue d'assurer la participation égale des personnes qui, traditionnellement, sont défavorisées et privées des avantages offerts par la société.¹

Comme expliqué dans la *Politique sur le handicap* de la Commission, la Cour suprême du Canada a relevé le besoin de « régler finement » la société afin d'éviter que les structures et les idées préconçues n'empêchent les personnes handicapées d'y jouer un rôle, et a affirmé que les normes devraient être établies de manière à tenir compte de tous les membres de la société dans la mesure où cela est raisonnablement possible (voir le point 3.1.3(a) de la *Politique sur le handicap*).

Rapports entre le Code des droits de la personne et le Code du bâtiment

Il est important d'examiner les interactions entre le *Code des droits de la personne* et le *Code du bâtiment* pour deux raisons. La première est que le *Code des droits de la personne* s'applique au *Code du bâtiment* lui-même et que toute contradiction entre les deux peut donner lieu à une plainte au motif des droits de la personne contre le Ministère lui-même. La seconde raison, c'est que, malgré le fait que le *Code des droits de la personne* s'applique aux installations et aux services qui sont assujettis au *Code du bâtiment*, la plupart des entreprises, des concepteurs et des constructeurs² sont seulement au courant des exigences du *Code du bâtiment*, et non des obligations parallèles et souvent plus strictes prévues par le *Code des droits de la personne*. En conséquence, s'ils satisfont seulement aux exigences du *Code du bâtiment*, ils peuvent s'exposer à une plainte au motif des droits de la personne dans la mesure où leurs locaux continuent à ne pas être conformes aux exigences du *Code des droits de la*

¹ Commission des droits de la personne de l'Ontario, *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accomodement*, publié dans *Politique des droits de la personne en Ontario*, 3^e éd. (Toronto : CCH, 2001), p. 200. La *Politique sur le handicap* est également disponible sur le site Web de la Commission à <http://www.ohrc.on.ca>.

² Ci-après, toutes les personnes responsables de l'accessibilité en vertu du *Code des droits de la personne* seront désignées par l'expression « entreprises ». Veuillez noter cependant que tous les types d'organismes, dans les secteurs public, privé et à but non lucratif, sont assujettis au *Code des droits de la personne*.

personne. On trouvera ci-dessous une explication plus détaillée de chacune de ces considérations.

Le Code des droits de la personne a prépondérance sur le Code du bâtiment

Le *Code des droits de la personne* est une loi quasi constitutionnelle qui lie la Couronne et prévaut sur toutes les autres lois et tous les règlements, à moins que la loi ou le règlement ne précise expressément qu'elle ou il s'applique malgré le *Code des droits de la personne* (article 47). La Commission a précisément pour responsabilité d'examiner et de revoir toute loi ou tout règlement, et tout programme mis en œuvre ou toute ligne de conduite adoptée par une loi ou en application de celle-ci, et de faire des recommandations sur une disposition, un programme ou une ligne de conduite qui, à son avis, est incompatible avec l'intention du *Code des droits de la personne*. Le présent mémoire est un exemple de la façon dont la Commission exerce son pouvoir d'examen et de recommandation.

L'article 29 habilite également la Commission à enquêter sur les incidents qui suscitent ou tendent à susciter des conflits en termes de droits de la personne et à encourager la prise de mesures appropriées pour les régler avant qu'ils ne fassent l'objet d'une plainte officielle de discrimination à la Commission.

La Commission est habilitée à déposer une plainte officielle contre toute entité accusée de porter atteinte à un droit prévu par le *Code des droits de la personne* (article 32). Si l'enquête de la Commission révèle que la procédure est appropriée et que les preuves justifient une enquête, la Commission peut renvoyer la question faisant l'objet de la plainte à une commission d'enquête (article 36). La commission d'enquête est habilitée à ordonner toute une gamme de mesures correctives aux fins de conformité avec le *Code des droits de la personne* (article 41). C'est ainsi que la primauté du *Code des droits de la personne* sur le *Code du bâtiment* autorise un membre du public, ou même la Commission elle-même, à déposer une plainte mettant en cause le *Code du bâtiment*, son application et son exécution. Par exemple, la Commission a appris, dans le cadre de sa consultation à l'échelle de la province sur la discrimination au motif de l'âge, que les autorités pertinentes n'appliquent pas les dispositions concernant les dispositifs techniques pour malentendants prévus à l'article 3.8.3.7 du *Code du bâtiment*. Cela pourrait faire l'objet d'une plainte.

Des modifications au *Code du bâtiment* qui visent les normes les plus élevées possible, s'inspirent des meilleurs principes d'accessibilité et d'élimination des obstacles, et encouragent la conformité aux exigences du *Code des droits de la personne* iraient dans le sens du document du gouvernement intitulé *Politique et directives concernant le handicap et l'obligation d'accomodement*, de la LPHO et du document de perspective intitulé *Autonomie et perspectives d'avenir – Engagement de l'Ontario envers les personnes handicapées*.

Harmonisation des exigences du *Code des droits de la personne* et du *Code du bâtiment*.

L'argument de conformité aux codes du bâtiment pertinents pour se défendre contre une plainte fondée sur la discrimination aux termes du *Code des droits de la personne* a été clairement rejeté. Dans *Quesnel v. London Educational Health Centre* (1995), 28 C.H.R.R. D/474, une commission d'enquête de l'Ontario a déclaré ce qui suit :

Eu égard à l'allégation personnelle de l'intimé qu'il a satisfait aux codes du bâtiment locaux, qu'il suffise de noter que le paragraphe 47(2) établit la primauté du Code sur toute autre loi ou tout autre règlement autorisant une conduite qui constitue une infraction aux droits établis à la Partie I. La conformité aux codes du bâtiment ne suffit pas à justifier une infraction aux textes de loi sur les droits de la personne.

Comme le sait peut-être le MAL, en mars 2001, lorsque la Commission a lancé sa *Politique sur le handicap*, le commissaire en chef Keith Norton a annoncé que la Commission allait prendre contact avec les entreprises pour évaluer l'accessibilité des services et des installations aux personnes avec un handicap. En conséquence, en mai 2001, la Commission a fait un sondage auprès de 29 grandes chaînes de restaurants de l'Ontario. Les résultats du sondage ont indiqué qu'une majorité massive de restaurants établissent leurs normes d'accessibilité uniquement sur la base du code du bâtiment qui était en vigueur au moment de la construction ou de la rénovation. Les réponses au sondage révèlent un faible niveau de compréhension des exigences du *Code des droits de la personne* et des principes mis de l'avant par la *Politique sur le handicap* de la Commission, et de conformité avec eux. C'est également la conclusion générale à laquelle est parvenu le commissaire sur la base des demandes de renseignements reçues et des plaintes déposées.

Comme il se peut que certaines entreprises ne soient pas au courant de leurs responsabilités aux termes du *Code des droits de la personne*, elles peuvent avoir l'impression erronée qu'en se conformant uniquement aux exigences du *Code du bâtiment*, elles ont satisfait à toutes leurs obligations légales. Si le *Code du bâtiment* est révisé de façon à correspondre aux exigences du *Code des droits de la personne*, cela aura moins de chances de se produire et il sera beaucoup plus facile pour les entreprises d'établir avec précision leurs responsabilités à l'égard de l'accessibilité. Réciproquement, si les exigences du *Code du bâtiment* ne tiennent pas compte des obligations en matière de droits de la personne, les entreprises risquent davantage de faire l'objet de plaintes au motif des droits de la personne. L'harmonisation du *Code du bâtiment* avec les exigences du *Code des droits de la personne* va ainsi dans le sens des objectifs de la réforme du *Code du bâtiment*, particulièrement en ce qui concerne l'augmentation de la sécurité et la rationalisation. En fait, d'autres territoires de compétence, comme l'Australie, ont entrepris d'importantes recherches et

consultations pour harmoniser les lois anti-discrimination avec les codes du bâtiment.

Changements à apporter en priorité au Code du bâtiment actuel

La Commission reconnaît que certains changements marginaux seront souvent nécessaires pour atteindre l'objectif d'accessibilité complète. La Commission estime que les exigences actuelles du *Code du bâtiment* concernant l'aménagement pour accès facile constituent une base solide sur laquelle s'appuyer pour améliorer les normes.

L'examen que la Commission a effectué du *Code du bâtiment* actuel indique qu'il est possible de l'améliorer de plusieurs façons en appliquant les principes contenus dans le *Code des droits de la personne*.

1) Des exigences qui visent l'accessibilité la plus complète possible

Dans sa forme actuelle, le *Code du bâtiment* établit des normes générales pour atteindre ses objectifs de sécurité, de santé et de protection des bâtiments³. Les exigences concernant l'objectif d'accessibilité sont énoncées pour l'essentiel au paragraphe 3.8 du *Code du bâtiment* sur l'aménagement pour accès facile. Cependant, comme on l'a fait remarquer ci-dessus, la meilleure façon d'aborder l'accessibilité est d'élaborer des normes de base qui favorisent, dans la plus grande mesure possible, la participation à la société de tous ses membres. À moins qu'il n'y ait pas d'autre solution, il faut éviter les systèmes parallèles pour les personnes avec un handicap.

En même temps, il est clair qu'il est beaucoup plus facile et moins coûteux de concevoir dès le départ une installation de façon à ce qu'elle soit accessible plutôt que de devoir rénover plus tard une installation inaccessible. Bien qu'il puisse sembler pour le moment que seulement certaines parties d'un bâtiment ont besoin d'être rendues accessibles, il se peut que d'autres doivent le devenir à l'avenir (par exemple pour un employé qui devient invalide). Chaque nouveau bâtiment qui est construit en Ontario devrait présenter dès le départ le degré le plus élevé possible d'accessibilité de façon à éviter des problèmes plus tard.

Ce qui précède signifie que les exigences **de base** du *Code du bâtiment* doivent, dans toute la mesure du possible, intégrer les meilleurs principes d'élimination des obstacles dès le départ plutôt que d'établir des normes qui ne visent pas la facilité d'accès pour tout le monde et créent des exigences séparées pour les personnes avec un handicap. Les exceptions à cette règle devraient être aussi rares que possible.

³ Tel que défini dans le document du ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario, *Objective-Based Codes: A Consultation on the Proposed Objectives, Structure and Cycle of the National and Ontario Building Codes* (Consultation : du 16 octobre 2000 au 15 janvier 2001).

Par exemple, plutôt que d'avoir une norme pour la largeur des portes qui ne permet pas l'accès de tout le monde et de préciser, dans un article séparé du *Code du bâtiment*, une largeur différente pour des itinéraires dits sans obstacles, l'objectif devrait être de concevoir toutes les portes, dans les nouveaux bâtiments, de façon à ce qu'elles puissent être utilisées par les personnes en fauteuil roulant. Cela communiquera le message que les personnes avec un handicap font autant partie de la société que les autres, et non qu'elles sont en quelque sorte différentes de la « norme » et requièrent une liste séparée de règles d'accès. À part l'importante affirmation de dignité que cela représente, cette approche est la seule façon d'atteindre l'objectif qui vise à permettre aux personnes avec un handicap d'avoir accès aux services et aux installations dans des conditions d'égalité avec les autres.

Par ailleurs, l'autorisation d'exemption des exigences concernant l'aménagement pour accès facile suivant qu'un étage est ou non desservi par un ascenseur pose des problèmes (voir le point 3.8.2.1). Il semble qu'il ne soit pas obligatoire que les constructeurs installent des ascenseurs pour desservir les espaces normalement occupés. Cela signifie que les constructeurs peuvent choisir de rendre des étages inaccessibles en n'installant pas d'ascenseur et qu'ils ne sont alors pas tenus de se conformer aux exigences concernant l'aménagement pour accès facile. Cette approche n'est pas conforme au principe d'inclusion et permet de construire des bâtiments d'une façon qui ne permet pas aux personnes handicapées l'accès à des endroits où toutes les autres peuvent aller. Dans un *Code du bâtiment* révisé, il devrait être obligatoire que tous les étages qui sont normalement occupés soient accessibles aux personnes avec un handicap et, si nécessaire, qu'ils soient desservis par un ascenseur.

2) Une facilité d'utilisation qui permette d'atteindre l'égalité matérielle plutôt que la conformité technique

L'aménagement pour accès facile est défini dans le *Code du bâtiment* comme signifiant qu'un bâtiment et ses installations doivent être conçus de façon à permettre aux personnes avec des handicaps physiques ou sensoriels de s'en approcher, d'y entrer et de les utiliser. Cependant, ces exigences peuvent être interprétées de façons très différentes. Par exemple, si une rampe d'accès conduit directement de la rue à la porte d'entrée et dépose le visiteur près de l'ascenseur, il faudra à peu près le même temps aux personnes en fauteuil roulant qu'aux autres pour parvenir à destination. Par contre, si la rampe d'accès se trouve à l'arrière du bâtiment, il faudra davantage de temps aux personnes en fauteuil roulant, et l'accès sera moins agréable et moins facile pour elles que pour les autres. C'est ainsi que la facilité d'utilisation ne devrait pas signifier qu'il est *possible* pour une personne avec un handicap de faire quelque chose, mais qu'elle peut le faire avec dignité, de façon agréable et rapide. Dans le cadre des droits de la personne, le principe de l'égalité matérielle, qui vise l'égalité des droits et des possibilités, et la reconnaissance de la dignité et de la valeur de

chaque personne exigent que ce soit l'interprétation à donner à la facilité d'utilisation.

Il n'est pas évident, cependant, que les dispositions du *Code du bâtiment* aient pour effet d'assurer ce type d'accès facile aux personnes avec un handicap. Avec le *Code du bâtiment* actuel, il semble qu'il soit possible d'atteindre la conformité technique sans atteindre l'égalité matérielle. Par exemple, bien que le code prévoie qu'un nombre minimal de places doivent être conçues aux fins d'utilisation par les personnes en fauteuil roulant dans les théâtres, les auditoriums, etc., il ne donne guère de conseils quant aux endroits où elles devraient se trouver. Les places pourraient donc être prévues dans des endroits qui n'assurent pas un accès égal aux personnes en fauteuil roulant⁴. Les personnes avec un handicap doivent avoir les mêmes choix que les autres et, si ce choix n'est pas offert, cela peut donner lieu à une plainte au motif des droits de la personne⁵. À titre de comparaison, les normes américaines intitulées *Uniform Federal Accessibility Standards* prescrivent que les places prévues pour les personnes en fauteuil roulant fassent partie intégrante du plan de location, soient dispersées dans toute la salle et soient situées de façon à fournir la même visibilité que dans le reste de la salle. Ce genre de norme est conforme à la notion d'égalité matérielle et présente beaucoup moins de risques de plainte au motif des droits de la personne. Nous reviendrons sur les normes américaines plus loin dans le mémoire.

Les experts dans ce domaine citent des exemples de bâtiments qui peuvent être conformes aux exigences du *Code des droits de la personne*, mais n'offrent pas un accès égal aux personnes avec un handicap⁶. La Commission insiste pour que le Ministère consulte ces experts qui pourront lui donner des exemples précis. Par ailleurs, la Commission recommande que chaque disposition du *Code du bâtiment* relative à l'accessibilité soit examinée avec soin pour vérifier qu'elle vise vraiment l'égalité d'accès. À titre de principe directeur, lorsqu'on procédera à un tel examen, il faudra se demander si l'accès visé par la disposition assure aux personnes handicapées l'égalité du résultat (ce qu'on entend par « accessibilité matérielle »), si les niveaux de commodité prévus par la disposition sont approximativement égaux et si la dignité de la personne est

⁴ La Commission comprend le problème particulier que cela pose dans les nouvelles salles de cinéma qui utilisent des sièges en gradins et n'ont généralement que des espaces de vision trop près de l'écran.

⁵ Dans *Saskatchewan (Human Rights Commission) v. Canadian Odeon Theatres Ltd.* (1985), 18 D.L.R. (4th) 93, 6 C.H.R.R. D/2682 (Sask. C.A.), droit d'appel refusé, [1985] 1 S.C.R. vi, la Cour a jugé que le défaut du théâtre d'offrir à une personne avec un handicap une place de cinéma qui soit comparable aux places offertes au grand public était discriminatoire.

⁶ Par exemple, lors d'un séminaire récent, un architecte, Ron Wickman, a présenté un atelier intitulé *Meeting the Building Code, but not Really!* dans lequel il donnait des exemples de bâtiments qui satisfaisaient clairement aux normes relatives à l'élimination des obstacles dans les codes du bâtiment, mais d'une façon qui est très éloignée de l'idée d'accès facile (Inclusion by Design – Planning the Barrier-Free World, 1-5 juin 2001, Montréal).

respectée. S'il faut ajouter des détails pour garantir que ces résultats soient atteints, il faut les ajouter dans le *Code du bâtiment* révisé.

À titre d'exemple, le *Code du bâtiment* actuel semble simplement exiger que, dans chaque bâtiment, un certain nombre des entrées prévues pour les piétons soient accessibles aux personnes avec un handicap. Cependant, il serait préférable de préciser que les entrées principales doivent être accessibles à tous. Cela permet d'aller au-delà de la conformité technique en rendant simplement l'entrée aux services accessible à tout le monde. Du point de vue des droits de la personne, ce type de construction serait inacceptable dans un nouveau bâtiment car elle ne permet pas à la personne handicapée d'entrer dans le bâtiment avec le même niveau de commodité et de dignité que celui qui est offert aux autres.

Finalement, il faut noter que, pour faciliter l'examen des exigences afin de veiller à ce qu'elles prévoient véritablement l'égalité d'accès, il existe une mine de renseignements sur les meilleures pratiques dans ce domaine (voir ci-dessous).

3) Des exigences supplémentaires pour les handicaps sans rapport avec la mobilité

La définition de l'aménagement pour accès facile dans le *Code du bâtiment* vise les personnes avec des handicaps physiques et sensoriels. La reconnaissance des handicaps sensoriels est un pas en avant positif, et la Commission y voit un point de départ pour améliorer encore davantage les dispositions concernant les handicaps sans rapport avec la mobilité. Les personnes avec d'autres formes de handicap, comme des troubles mentaux, des difficultés d'apprentissage, etc. tirent profit des exigences actuelles concernant la facilité d'accès, mais elles ont des besoins supplémentaires dont un *Code du bâtiment* révisé pourrait tenir compte. Par exemple, des indicateurs de direction pour les ascenseurs et les sorties pourraient être utiles aux personnes avec des troubles de la mémoire.

Pour garantir que les exigences sont complètes et correspondent aux autres lois de l'Ontario, la Commission propose donc d'intégrer la définition de handicap telle qu'elle est donnée dans la *LPHO* et le *Code des droits de la personne* dans la définition de l'aménagement pour accès facile et d'envisager d'ajouter des normes qui permettent de tenir compte d'une gamme plus vaste de handicaps.

Les personnes avec un handicap sensoriel trouveront peut-être qu'elles se heurtent à moins d'obstacles pour accéder aux bâtiments, mais qu'elles en rencontrent davantage pour obtenir les renseignements dont elles ont besoin afin de les utiliser de façon pratique et sans danger. La signalisation tactile n'est pas exigée dans le *Code du bâtiment* actuel, ce qui présente un obstacle aux personnes dont la vision est basse pour des choses aussi fondamentales qu'appuyer sur le bon bouton dans un ascenseur ou que savoir dans quelles toilettes entrer. Les systèmes d'alarme ne semblent pas exiger que les signaux

soient visuels autant qu'auditifs, ce qui accroît le danger, en cas d'urgence, pour les personnes qui sont sourdes ou dures d'oreille, ou qui présentent un déficit auditif. La Société canadienne de l'ouïe a indiqué que, d'après Statistique Canada, il y avait 1,47 million de personnes de plus de 65 ans avec un déficit auditif en 2001 et qu'en 2026, il y en aura 2,9 millions. Ces chiffres, qui ne comprennent même pas les personnes de moins de 65 ans avec un déficit auditif, représentent cependant une proportion notable de la population de l'Ontario. Ils soulignent la nécessité de tenir pleinement compte des handicaps sensoriels dans un *Code du bâtiment* révisé.

Les personnes avec un handicap sensoriel risquent de ne pas avoir accès à des commodités qui vont de soi, comme les téléphones publics. Il faut donc envisager d'inclure des exigences concernant l'inclusion de téléimprimeurs ou de téléphones avec un dispositif de réglage du volume du son.

La disposition du point 3.8.3.7 concernant les dispositifs techniques pour malentendants peut être améliorée en fonction des progrès de la technologie. Par exemple, il existe maintenant des dispositifs de traduction en langage gestuel à l'intention des personnes avec un déficit auditif et des services vidéo descriptifs à l'intention des personnes malvoyantes pour les cinémas.

Il y a un nombre croissant de personnes qui sont sensibles aux produits chimiques, et toute norme qui permettra de réduire ou d'éliminer les réactions d'intolérance est donc bienvenue (prière de se référer à une publication de la commission australienne des droits de la personne et de l'égalité des chances intitulée *Advisory Notes on Access to Premises*, que l'on trouvera à l'adresse (http://www.hreoc.gov.au/disability_rights/buildings/access_to_premises.html). Des systèmes de signalisation et des indicateurs de direction pour les sorties, les ascenseurs, etc., situés à hauteur de l'œil, sont utiles pour les personnes avec des troubles de la mémoire ou malvoyantes, et même pour le reste du public.

La Commission recommande que le Ministère envisage de faire des recherches sur les progrès techniques réalisés dans tous les secteurs et de les incorporer, si possible, dans un *Code du bâtiment* révisé. De même, il faut donner la plus grande attention aux possibilités d'inclusion de normes qui soient utiles à une gamme plus large de personnes handicapées.

4) Des normes plus complètes

Bien que certaines normes particulières soient exigées dans le *Code du bâtiment* actuel pour des installations spécialisées comme le réseau de transport rapide et les piscines, la Commission estime qu'il faut des exigences plus précises en ce qui concerne ces systèmes et d'autres types de services et d'installations fréquemment utilisés par le public. Les fournisseurs de transport ont en fait indiqué à la Commission qu'ils désiraient recevoir davantage de conseils pour construire leurs installations. Actuellement, en Ontario, les restaurants-minute

peuvent construire des comptoirs à une hauteur qui pose un problème aux personnes en fauteuil roulant. À titre de comparaison, aux États-Unis, les *Uniform Federal Accessibility Standards* prescrivent des normes plus détaillées et plus précises pour les cafétérias et les restaurants, comme le nombre de places accessibles aux personnes avec un handicap et les endroits où elles devraient être, la hauteur des comptoirs de service, etc.

Par ailleurs, il semble qu'un ensemble de normes plus complètes profiterait à toutes les installations. Par exemple, il pourrait y avoir des dispositions exigeant une meilleure signalisation dans les bâtiments. De plus, les exigences précises concernant la signalisation devraient être normatives. Cela renvoie au point ci-dessus sur la facilité d'utilisation et l'accessibilité matérielle. Si l'on donne davantage de détails, le résultat a plus de chances de dépasser la simple conformité technique sans véritable facilité d'accès. Cela permettra aussi aux responsables de la construction de mieux vérifier s'ils ont pris les mesures adéquates pour atteindre l'accessibilité.

5) Des dispositions plus rigoureuses concernant l'entretien et la rénovation

Comme il a été expliqué dans la section qui présentait les exigences du *Code des droits de la personne* en matière d'accessibilité, un bâtiment que l'on n'a pas l'intention de rénover et qui ne fait pas l'objet de plans aux fins de facilité d'accès peut donner lieu à une plainte en vertu du *Code des droits de la personne*. Par ailleurs, lorsqu'on entreprend des rénovations, il peut ne pas être nécessaire de se conformer aux exigences du *Code du bâtiment* en matière de facilité d'accès, mais on peut se trouver dans l'obligation de se conformer à celles du *Code des droits de la personne*.

La Commission reconnaît les difficultés auxquelles se heurtent les entreprises qui possèdent ou gèrent des installations plus anciennes pour atteindre l'accessibilité. Les rénovations peuvent parfois paraître trop coûteuses et sembler ne pas valoir la peine si un local n'est pas très profitable ou que l'on a des projets de déménagement pour l'avenir. Les entreprises qui se sont conformées aux codes du bâtiment plus anciens qui n'exigeaient pas l'aménagement pour accès facile peuvent ressentir une légitime frustration en apprenant que le *Code des droits de la personne* exige qu'elles prennent des mesures supplémentaires pour atteindre la véritable accessibilité dans ces locaux, et qu'elles ne sont limitées que par la norme relative au préjudice injustifié.

Une fois encore, pour assurer une meilleure harmonisation entre les exigences du *Code du bâtiment* et celles du *Code des droits de la personne*, la Commission insiste auprès du Ministère pour qu'il élargisse le champ des circonstances dans lesquelles une rénovation est obligatoire. La Commission croit comprendre qu'actuellement, si une rénovation est entreprise, il est seulement nécessaire de

se conformer au point 3.8 dans certaines circonstances, et que cela varie en fonction du système qui est rénové. Seul le système qui est rénové doit être rendu conforme aux normes concernant la facilité d'accès, et cela seulement si le bâtiment lui-même est accessible. Si le bâtiment est rendu accessible grâce à la rénovation des entrées, d'autres systèmes n'ont pas besoin d'être rénovés. La Commission estime qu'afin de mieux répondre aux exigences du *Code des droits de la personne*, toute rénovation importante d'un bâtiment devrait inclure des mesures aux fins de facilité d'accès qui ne soient limitées que si elles causent un préjudice injustifié. L'objectif d'égalité ne peut pas être atteint si le *Code du bâtiment* autorise des rénovations notables pour améliorer l'esthétique et l'utilisation d'un bâtiment sans exiger que des dispositions soient prises aux fins d'accessibilité. Par ailleurs, la méthode de rénovation par « système » est illogique dans la mesure où elle exige d'un bâtiment que l'entrée soit accessible sans exiger la même chose des portes, des toilettes, etc.

Finalement, la Commission désire noter qu'un certain nombre de problèmes sont posés par le fait que l'équipement et les structures nécessaires aux personnes handicapées ne sont pas entretenus et maintenus en état de marche. Par exemple, si un ascenseur tombe en panne et n'est pas immédiatement réparé, cela peut faire toute la différence pour quelqu'un qui a un rendez-vous critique chez un médecin. C'est pourquoi le *Code du bâtiment* devrait exiger non seulement que la construction soit fondée sur le principe de l'aménagement pour accès facile, mais aussi que l'équipement ou les structures soient entretenus comme il se doit. Il pourrait être approprié d'envisager un mécanisme de plainte si les structures conçues au départ comme accessibles ne sont pas correctement entretenues ou sont laissées à l'abandon.

6) Une meilleure application

La Commission a été informée que l'application des normes du *Code du bâtiment* avait posé des problèmes. Le rapport de consultation publié en juin 2001 par la Commission et intitulé *Il est temps d'agir : Faire respecter les droits des personnes âgées en Ontario* stipule ce qui suit :

La Commission était très mécontente d'apprendre qu'il arrive souvent que les normes d'aménagement pour accès facile visées par la Loi de 1992 sur le code du bâtiment ne sont respectées ni par les bâtisseurs ni par les inspecteurs. Par exemple, certains ont confié à la Commission qu'on respecte rarement l'article 3.8.3.7 des règlements de l'Ontario 403/97 en vertu de la Loi de 1992 sur le code du bâtiment, stipulant que les salles de classe, les auditoriums, les salles de conférence et les amphithéâtres doivent avoir la sonorisation assistée. On pourrait améliorer la Loi de 1992 sur le code du bâtiment

*elle-même en appliquant les normes d'aménagement pour accès facile à d'autres éléments architecturaux*⁷.

Le défaut d'appliquer tous les aspects des exigences relatives à l'aménagement pour accès facile peut entraîner de graves problèmes et peut même donner lieu au dépôt de plaintes par des membres du public ou par la Commission, au motif des droits de la personne, contre les responsables de l'application des normes. La Commission recommande donc fortement que le Ministère veille à ce qu'une formation rigoureuse soit dispensée aux personnes responsables de l'approbation des dessins de bâtiment et de l'application du *Code du bâtiment*, et que les mesures les plus strictes soient appliquées pour veiller à ce que les exigences relatives à l'aménagement pour accès facile soient prises en considération dans le processus d'approbation ou d'inspection.

Finalement, il est essentiel de faire connaître les exigences relatives à l'aménagement pour accès facile. Les différentes dispositions doivent être expliquées ainsi que les principes directeurs. Cela permettra de veiller à ce que les constructeurs atteignent non seulement la conformité technique, mais l'accessibilité matérielle telle qu'elle a été décrite ci-dessus. On pourrait même envisager d'expliquer aux utilisateurs du *Code du bâtiment* que le *Code des droits de la personne* s'applique également à eux⁸. Un sérieux engagement du gouvernement à l'égard de cette initiative, notamment dans le domaine de la formation, de l'application et, finalement, de l'évaluation, démontrera combien il est important d'atteindre l'égalité pour les personnes avec un handicap.

Considérations relatives à l'élaboration d'un *Code du bâtiment* axé sur les objectifs

Outre ses commentaires sur le *Code du bâtiment* actuel, la Commission souhaite profiter de cette occasion pour donner son avis sur la proposition du MAL concernant l'élaboration d'un *Code du bâtiment* axé sur les objectifs.

La Commission soutient l'innovation et la créativité dans les efforts déployés pour atteindre l'objectif d'accessibilité. Toutefois, la Commission craint que l'établissement d'exigences axées sur les objectifs n'ait pour effet d'abaisser les normes par rapport aux exigences normatives prévues dans le *Code du bâtiment*.

Les objectifs précis eu égard à l'accessibilité énoncés dans le document de consultation du MAL intitulé *Codes axés sur les objectifs : Document de*

⁷ Commission des droits de la personne de l'Ontario, *Il est temps d'agir : Faire respecter les droits des personnes âgées en Ontario* (Toronto : Imprimeur de la Reine, juin 2001), également disponible sur le site Web de la Commission à : <http://www.ohrc.on.ca>

⁸ Par exemple, une note pourrait être placée sur le site Web accompagnée d'un lien avec le site Web de la Commission.

consultation sur les objectifs la structure et le cycle proposés pour le Code national du bâtiment et le Code du bâtiment de l'Ontario sont les suivants :

Objectif : Accessibilité : *Réduire la probabilité qu'une personne ayant un handicap physique ou sensoriel soit gênée de manière inacceptable dans l'accès ou l'utilisation du bâtiment ou de ses installations en raison de la conception et de la construction du bâtiment.*

Sous-objectif : Parcours sans obstacle : *Réduire la probabilité qu'une personne ayant un handicap physique ou sensoriel soit gênée de manière inacceptable dans l'accès ou la circulation à l'intérieur du bâtiment en raison de la conception et de la construction du bâtiment.*

Sous-objectif : Installations sans obstacles : *Réduire la probabilité qu'une personne ayant un handicap physique ou sensoriel soit gênée de manière inacceptable dans l'utilisation des installations dans le bâtiment en raison de la conception et de la construction du bâtiment..*

Ces objectifs laissent une place considérable à l'interprétation et, de l'avis de la Commission, ne placent pas assez haut le seuil de l'accessibilité. En particulier, la référence aux personnes qui sont « gênées **de manière inacceptable** » pose problème, car l'expression semble autoriser un certain degré de gêne fondé sur une détermination hautement subjective de ce qui est acceptable.

Par ailleurs, l'expression « réduire la probabilité » ne satisfait pas à la norme du *Code des droits de la personne*, à savoir qu'il faut satisfaire les besoins des personnes en cause jusqu'au point où cela cause un préjudice injustifié.

Une fois de plus, l'objectif vise seulement les handicaps physiques et sensoriels, et non la gamme complète de handicaps qui rendent difficile l'accès aux bâtiments de l'Ontario.

De façon générale, les objectifs énoncés ne semblent pas satisfaire aux principes d'égalité matérielle (c.-à-d. égalité du résultat), d'intégration totale, de participation et de dignité. Ils sont formulés de façon négative et insistent sur ce qui doit être évité, plutôt que de créer des obligations positives pour atteindre le niveau approprié d'accessibilité. Pour toutes ces raisons, les objectifs ne semblent pas se conformer aux dispositions du *Code des droits de la personne* qui prévoient qu'il faut satisfaire les besoins jusqu'au point où cela cause un préjudice injustifié, ni aux principes mis de l'avant dans la *Politique sur le handicap* de la Commission. La Commission recommande donc soit que ces objectifs soient révisés pour mieux satisfaire aux exigences d'égalité matérielle, soit que les exigences concernant l'aménagement pour accès facile restent normatives de nature (ou qu'elles soient établies comme une norme minimale que ceux qui veulent innover sont seulement autorisés à dépasser).

Exemples issus d'autres codes du bâtiment

Le document de consultation demande s'il existe des dispositions relatives à la facilité d'accès dans les codes du bâtiment d'autres territoires de compétence qui pourraient être adoptées en Ontario. La Commission n'a pas de connaissances particulières sur cette question, mais suggère d'examiner soigneusement toutes les normes disponibles, comme les codes du bâtiment d'autres territoires de compétence, les *Uniform Federal Accessibility Standards (UFAS)*, normes adoptées par les États-Unis en vertu de la loi *Architectural Barriers Act*, les *Americans with Disabilities Act Accessibility Guidelines (ADAAG)*, également aux États-Unis, et les *Advisory notes on Access to Premises* adoptées en Australie et disponibles à l'adresse :

http://www.hreoc.gov.au/disability_rights/buildings/access_to_premises.html

Les *UFAS* et les *ADAAG*, que l'on trouvera à l'adresse :

<http://www.access-board.gov/indexes/accessindex.htm>

semblent être particulièrement détaillées et adopter un grand nombre des principes dont il est question dans le présent mémoire.

Il y a également de nombreux experts au Canada qui ont étudié les meilleures pratiques en matière d'étude de bâtiment. Le *Universal Design Institute* offre plusieurs ressources ainsi que des liens à d'autres sources d'information (visiter <http://www.arch.umanitoba.ca/cibfd/>). Betty Dion Enterprises Ltd. publie *Universal Design – An International Best Practices Guide* (visiter <http://www.bdel.ca/UDBPGuide.htm>). La Commission espère que le Ministère pourra se prévaloir de la mine de connaissances et de renseignements disponibles avant d'apporter les derniers changements au *Code du bâtiment*.

Conclusion

Le travail récent de la Commission sur le handicap et le vieillissement a démontré sans doute possible qu'il est essentiel d'apporter des modifications au *Code du bâtiment* pour satisfaire à l'objectif d'indépendance et d'égalité des chances pour les personnes avec un handicap, objectif exprimé aussi bien par la Commission que par le gouvernement. En fait, dans *Il est temps d'agir : Faire respecter les droits des personnes âgées en Ontario*, la Commission recommandait ce qui suit :

QUE le gouvernement provincial adopte des lois imposant des normes minimales d'accessibilité pour les personnes invalides, sans oublier les aînés.

QUE la Loi de 1992 sur le code du bâtiment de l'Ontario soit modifiée afin de comprendre les meilleurs principes de l'aménagement pour accès facile.

La révision du *Code du bâtiment* est peut-être la façon la plus directe de veiller à ce qu'il ne soit pas créé de nouveaux obstacles pour les personnes avec un handicap. Un code révisé pourra aussi, de concert avec d'autres mécanismes,

comme le règlement des plaintes au motif des droits de la personne, aborder les obstacles existants à l'accès aux installations et aux services de l'Ontario. Il est donc essentiel que l'initiative du Ministère d'apporter des changements aux dispositions du *Code du bâtiment* en matière d'aménagement pour accès facile vise les normes les plus élevées. La Commission espère que le présent mémoire a permis de dégager certaines des priorités dans ce domaine et d'expliquer les principes relatifs aux droits de la personne qui devraient animer un *Code du bâtiment* révisé.

La Commission aimerait offrir son soutien continu au Ministère dans ce processus. Le but est d'atteindre, grâce à la collaboration et aux consultations, un niveau approprié d'harmonisation entre les exigences du *Code des droits de la personne* et celles d'un *Code du bâtiment* révisé. On espère ainsi que, tandis que notre société continue à vieillir et qu'un nombre de plus en plus grand de personnes présentent des niveaux d'aptitude variés, les plaintes au motif des droits de la personne ne seront pas la seule façon de régler au coup par coup les questions d'accessibilité. La Commission aimerait également éviter de recevoir ou de déposer des plaintes contre le Ministère ou d'autres entités responsables en conséquence du *Code du bâtiment* ou de son application.

La Commission demande au Ministère qu'il veuille bien la tenir au courant des mesures qui seront prises eu égard à cette initiative.

La Commission espère que le présent mémoire sera utile au Ministère dans cette entreprise. Conformément à l'engagement de la Commission de rendre compte au public et des responsabilités dont elle a été chargée pour servir les résidents de l'Ontario, le présent mémoire sera rendu public.