

---

**Mise en œuvre des dispositions à portée inclusive de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale***

---

Synthèse du rapport de 2013-2014 à 2016-2017

## **RÉDACTION**

Lucie Dugas  
Conseillère experte à l'évaluation et à la recherche  
Direction de l'évaluation et du soutien à la mise en œuvre de la loi

Mélanie Deslauriers  
Patricia Lamotte  
Conseillères à l'évaluation et à la recherche  
Direction de l'évaluation et du soutien à la mise en œuvre de la loi

## **COLLABORATION**

Lucie Sarrazin  
Technicienne en statistiques  
Direction de l'évaluation et du soutien à la mise en œuvre de la loi

## **SUPERVISION**

Isabelle Émond  
Directrice de l'évaluation et du soutien à la mise en œuvre de la loi

## **RÉVISION LINGUISTIQUE ET MISE EN PAGE**

Marjolaine Héroux

## **DATE**

Le 13 novembre 2018

## **APPROBATION**

Conseil d'administration de l'Office  
Séance des 11 et 12 décembre 2018

## **RÉFÉRENCE SUGGÉRÉE**

OFFICE DES PERSONNES HANDICAPÉES DU QUÉBEC (2019). *Mise en œuvre des dispositions à portée inclusive de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale : synthèse du rapport de 2013-2014 à 2016-2017*, Drummondville, Direction de l'évaluation et du soutien à la mise en œuvre de la loi, L'Office, 22 p.

## TABLE DES MATIÈRES

---

<b>CONTEXTE</b> .....	<b>1</b>
PLAN DES ENGAGEMENTS GOUVERNEMENTAUX 2015-2019 VISANT À FAVORISER LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE À PART ENTIÈRE.....	1
RAPPORTS INDÉPENDANTS SUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA <i>Loi</i> .....	1
<b>DISPOSITIONS À PORTÉE INCLUSIVE</b> .....	<b>5</b>
APPROCHE ADAPTATIVE ET APPROCHE INCLUSIVE .....	5
<b>MÉTHODOLOGIE</b> .....	<b>7</b>
SOURCES DE DONNÉES.....	7
<b>ARTICLE 25 E.1)</b> .....	<b>9</b>
EN RÉSUMÉ.....	9
<b>ARTICLE 26.5</b> .....	<b>11</b>
EN RÉSUMÉ.....	11
<b>ARTICLE 61.1</b> .....	<b>13</b>
EN RÉSUMÉ.....	13
<b>ARTICLE 61.2</b> .....	<b>15</b>
RÉSUMÉ .....	15
<b>ARTICLE 61.3</b> .....	<b>17</b>
RÉSUMÉ .....	17
<b>ARTICLE 67</b> .....	<b>19</b>
EN RÉSUMÉ.....	19
<b>CONSTATS ET RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>21</b>
ARTICLE 61.1.....	21
ARTICLE 67.....	22



## CONTEXTE

---

Ce rapport vise à faire état de la mise en œuvre des dispositions à portée inclusive de la *Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale* (la *Loi*) (Québec 2004) pour la période d'avril 2013 à mars 2017. Les dispositions à portée inclusive de la *Loi* ont déjà fait l'objet de deux rapports produits par l'Office des personnes handicapées du Québec en 2010 et 2014, et ceux-ci ont été déposés au ministre responsable de la *Loi* en vertu de l'article 74.1 de la *Loi* qui stipule que « L'Office peut aussi transmettre au ministre en cours d'année un rapport spécial, dans la mesure où il estime que les fins poursuivies par la présente loi l'exigent. » Le présent rapport s'inscrit dans le cadre de cette disposition législative.

### **Plan des engagements gouvernementaux 2015-2019 visant à favoriser la mise en œuvre de la politique À part entière**

Au printemps 2015, le gouvernement du Québec adoptait le Plan 2015-2019 des engagements gouvernementaux (PEG) visant à favoriser la mise en œuvre de la politique À part entière : pour un véritable exercice du droit à l'égalité. Le PEG comprend 63 engagements de 24 ministères et organismes publics (MO). Plusieurs MO ont pris des engagements au PEG en lien avec les dispositions à portée inclusive de la *Loi* dont nous allons faire état dans ce rapport.

### **Rapports indépendants sur la mise en œuvre de la *Loi***

La *Loi* a déjà fait l'objet de deux rapports en vertu de l'article 74.2 qui se libelle comme suit :

« Le ministre doit, au plus tard le 17 décembre 2009 et par la suite tous les cinq ans, veiller à ce que la mise en œuvre de la présente loi fasse l'objet d'un rapport indépendant.

Ce rapport est déposé dans les 30 jours de sa réception par le ministre à l'Assemblée nationale ou, si elle ne siège pas, dans les 30 jours de la reprise des travaux. »

Un premier rapport a été déposé à l'Assemblée nationale à l'automne 2012 par la ministre responsable de la *Loi*. Il avait pour finalité d'établir si des écarts subsistaient entre les réalisations prévues par les dispositions de la *Loi* et ce qui a été mis en œuvre par l'Office et par les MO concernés durant la période visée, soit de 2005 à 2010. Ce rapport faisait état de la mise en œuvre de huit dispositions de la *Loi*, dont celle concernant la production d'un plan d'action annuel à l'égard des personnes handicapées (art. 61.1), celle concernant la nomination d'une coordonnatrice ou d'un coordonnateur de services aux personnes handicapées (art. 61.4) ainsi que celles relatives aux responsabilités particulières quant à l'intégration professionnelle des personnes handicapées (art. 63), au transport en commun (art. 67) et à l'accessibilité des immeubles (art. 69).

Dans son ensemble, le rapport confirmait la pertinence des actions de l'Office en lien avec la mise en œuvre de ces dispositions de la *Loi*, entre autres, les interventions de soutien-conseil réalisées. Bien que les conclusions de ce rapport étaient positives, il contenait plusieurs recommandations visant spécifiquement l'article 61.1. Ces recommandations faisaient état notamment de la nécessité de mieux outiller les coordonnatrices et coordonnateurs de services aux personnes handicapées et les responsables du plan d'action dans leur rôle par la mise en place de diverses mesures (soutien-conseil, formation et valorisation du rôle du coordonnateur).

Un deuxième rapport indépendant portant sur la mise en œuvre de la *Loi* a été déposé à l'Assemblée nationale en juin 2017 par la ministre responsable de la *Loi*. Ce rapport couvrait la période de janvier 2011 à décembre 2015. Dans son ensemble, le deuxième rapport reconfirmait la pertinence des actions de l'Office en lien avec la mise en œuvre de la *Loi*. De plus, celui-ci soulignait les gains obtenus par les personnes handicapées en matière d'accès à l'éducation et aux transports. Cependant, les avancées en matière d'accès aux documents et aux services (art. 26.5) et l'intégration en emploi (art. 63) demeurent mitigées selon le rapport. Les recommandations du rapport concernaient notamment l'établissement d'objectifs concrets à atteindre, de stratégies à mettre en

œuvre et des mécanismes de reddition de comptes à inclure dans la *Loi* pour atteindre sa finalité, soit « d'assurer l'exercice des droits des personnes handicapées et [...] favoriser leur intégration à la société au même titre que tous les citoyens ».





## **DISPOSITIONS À PORTÉE INCLUSIVE**

---

Les dispositions législatives à l'étude ont été préalablement sélectionnées lors de la production du premier rapport sur les dispositions à portée inclusive de la *Loi* produit par l'Office en 2010. Afin d'effectuer cet exercice de sélection, il importait de définir l'approche adaptative et l'approche inclusive pour être à même de concevoir les dispositions de la *Loi* correspondant à une approche dite inclusive. La section qui suit se veut un rappel des concepts présentés dans le premier rapport et repris dans le deuxième rapport.

### **Approche adaptative et approche inclusive**

La participation sociale des personnes handicapées peut être facilitée ou peut se réaliser essentiellement de deux façons : par une approche inclusive ou par une approche adaptative. Une approche adaptative est « un correctif apporté au cas par cas parce qu'on n'avait pas prévu que des personnes ayant des besoins différents puissent avoir recours à certains biens et services. Dans ce type d'approche, on intervient en "réaction à" ».

Dans le cadre d'une approche inclusive, le raisonnement est inversé. On n'a pas besoin de procéder à des adaptations puisque, dès la conception d'un projet, les besoins du plus grand nombre de personnes sont pris en compte. L'approche inclusive vise donc « à prévoir, dès la conception, un environnement physique et social qui tient compte des besoins de l'ensemble de la population, incluant ceux des personnes handicapées et de leur famille ».

De cela, il faut conclure qu'une disposition de la *Loi* à portée inclusive en serait une qui réfère à une nouvelle conception, un nouvel environnement physique, social et organisationnel (systémique). Plusieurs dispositions de la *Loi* peuvent, à différents degrés ou à certains égards, être considérées comme ayant une portée inclusive. Certaines d'entre elles, cependant, sont plus directement inclusives ou ont une portée à plus long terme. Ainsi, six dispositions sont retenues pour ce rapport : la première

concerne un devoir de l'Office (art. 25 e.1), la deuxième est une responsabilité de l'ensemble des MO (art. 26.5) et les quatre suivantes sont des responsabilités des MO et des municipalités (art. 61.1, 61.2, 61.3 et 67). Il s'agit des dispositions suivantes.

## MÉTHODOLOGIE

---

Afin de rendre compte de la mise en œuvre des dispositions à portée inclusive de la *Loi*, une collecte de données a été menée à l'Office. À cette fin, une série d'indicateurs a été identifiée pour permettre de suivre la mise en œuvre de chacune des dispositions de la *Loi*. De nombreux indicateurs sont les mêmes que ceux qui avaient été documentés dans les deux premiers rapports, ce qui permet de suivre leur évolution dans le temps. Outre ces indicateurs, l'Office en a développé d'autres puisqu'il détient de nouvelles données qui viennent bonifier l'analyse de la mise en œuvre de certaines dispositions de la *Loi*.

### **Sources de données**

Pour documenter la mise en œuvre des dispositions de la *Loi* à l'étude, plusieurs sources de données ont été utilisées, soit les bilans annuels de la mise en œuvre de la politique À part entière, la banque de données des plans d'action annuels à l'égard des personnes handicapées des MO et des municipalités de l'Office, les rapports annuels de gestion des MO qui emploient moins de 50 personnes ainsi que les banques de données sur les plans de développement visant à assurer le transport en commun des personnes handicapées. Une collecte de données a aussi été effectuée à l'Office afin de compléter la documentation.



## ARTICLE 25 E.1)

---

« Promouvoir, auprès des établissements d'enseignement de niveau universitaire, collégial et secondaire ainsi qu'auprès des organismes responsables de la formation professionnelle, l'inclusion, dans les programmes de formation, d'éléments relatifs à l'adaptation des interventions et des services destinés aux personnes handicapées et, sur demande de ces établissements et organismes, les conseiller à ce sujet. »

### En résumé

- Afin de s'acquitter de l'engagement 50 au PEG, l'Office des professions du Québec (OPQ) a formé un groupe de travail interne en 2015 et a rencontré l'Office pour établir des modalités de collaboration;
- En vue de soutenir les échanges, l'Office a produit et transmis à l'OPQ un document présentant des propositions de modifications au *Code des professions* ainsi qu'un document sur les obstacles que peuvent rencontrer les personnes handicapées dans l'accès aux biens et services produits par les professionnels;
- 46 interventions ont aussi été menées par l'Office au cours de la période visée (analyses de projets de loi ou de règlement, rencontres et communications écrites) afin de s'assurer que les différents corps professionnels tiennent compte des besoins des personnes handicapées dans le cadre de leur pratique;
- Les principaux résultats obtenus en lien avec ces interventions sont :
  - L'amélioration du *Guide pratique : orientation en formation générale des jeunes* de l'Ordre des conseillers et conseillères en orientation du Québec;
  - La réalisation d'allocutions dans des congrès, colloques ou dans le cadre de cours universitaires;
  - La publication d'un chapitre sur la communication avec la personne handicapée dans la deuxième édition de *La communication professionnelle en santé* qui s'adresse aux étudiants et aux professionnels de la santé.



## ARTICLE 26.5

---

« Le gouvernement établit, au plus tard le 17 décembre 2006 et après consultation de l'Office, une politique visant à ce que les ministères et les organismes publics se dotent de mesures d'accommodement raisonnables permettant aux personnes handicapées d'avoir accès aux documents, quelle que soit leur forme, et aux services offerts au public. »

### **En résumé**

- Le Centre de services partagés du Québec, le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Solidarité sociale, le Secrétariat du Conseil du trésor et l'Office ont pris l'engagement 12 au PEG, selon leurs responsabilités respectives, de soutenir les MO dans la mise en œuvre d'actions pour assurer l'accès aux documents et aux services offerts au public pour les personnes handicapées;
- Le comité de mise en œuvre de la politique sur l'accès aux documents et aux services offerts au public pour les personnes handicapées, relancé dans le cadre de l'engagement 12, a adopté un plan de travail qui vise la promotion de la politique auprès des organisations assujetties et des personnes handicapées et la production d'un deuxième bilan de mise en œuvre;
- Depuis 2012-2013, les ministères sont un peu plus nombreux à faire leur reddition de comptes, dans leurs plans d'action annuels à l'égard des personnes handicapées, des deux indicateurs de la politique sur l'accès, soit le nombre de plaintes reçues et traitées ainsi que les mesures d'accommodement dont ils se sont dotés, mais les organismes publics qui emploient au moins 50 personnes sont moins nombreux à le faire.





## ARTICLE 61.1

---

« Chaque ministère et organisme public qui emploie au moins 50 personnes ainsi que chaque municipalité locale qui compte au moins 15 000 habitants adopte, au plus tard le 17 décembre 2005, un plan d'action identifiant les obstacles à l'intégration des personnes handicapées dans le secteur d'activité relevant de ses attributions, et décrivant les mesures prises au cours de l'année qui se termine et les mesures envisagées pour l'année qui débute dans le but de réduire les obstacles à l'intégration des personnes handicapées dans ce secteur d'activité. Ce plan comporte en outre tout autre élément déterminé par le gouvernement sur recommandation du ministre. Il doit être produit et rendu public annuellement. »

### **En résumé**

- Le taux de production des plans d'action annuels à l'égard des personnes handicapées par les MO et les municipalités a augmenté, passant de 82 % en 2013-2014 à 88 % en 2016-2017;
- La qualité des plans d'action produits par les MO et les municipalités s'améliore au cours de la période. Ainsi, en 2016-2017, 55 % des plans d'action sont de bonne, de très bonne ou d'excellente qualité comparativement à 46 % en 2015-2016;
- La proportion de MO qui consultent les personnes handicapées et leurs représentants lors de l'élaboration de leur plan d'action demeure faible, surtout chez les ministères et organismes publics.



## ARTICLE 61.2

---

« Le ministre est consulté lors de l'élaboration de mesures prévues par les lois et règlements qui pourraient avoir un impact significatif sur les personnes handicapées. »

### Résumé

- Dans le cadre de l'engagement 6 au PEG, l'Office a transmis plus d'une quinzaine de notes d'information et d'avis au cabinet de la ministre sur des sujets pouvant nécessiter l'application de l'article 61.2;
- Dans le cadre de l'engagement 49 au PEG, l'Office a produit en 2015, en collaboration avec le ministère de la Santé et des Services sociaux, le guide de soutien à l'intention des MO intitulé *Analyse d'impact sur les personnes handicapées lors de l'élaboration de mesures prévues par les lois et les règlements au Québec*. Ce guide a également été transmis aux autorités de 40 MO dont la mission a une incidence plus particulière sur les personnes handicapées.



## ARTICLE 61.3

---

« Les ministères, les organismes publics et les municipalités tiennent compte dans leur processus d'approvisionnement lors de l'achat ou de la location de biens et de services, de leur accessibilité aux personnes handicapées. »

### Résumé

- L'Office a publié un bulletin intitulé *L'Approvisionnement accessible*, à raison de deux fois par année;
- L'Office a aussi publié le document intitulé *L'approvisionnement en biens et services accessibles aux personnes handicapées : guide d'accompagnement : volet équipements de bureau*. Celui-ci a été distribué en version papier à tous les MO, aux agences de la santé et des services sociaux ainsi qu'à toutes les municipalités de 15 000 habitants et plus. Il a également été acheminé, sur demande, aux municipalités de moins de 15 000 habitants;
- En 2016-2017, près de 80 % des organisations ont tenu compte de l'approvisionnement en biens et services accessibles aux personnes handicapées dans leur plan d'action, une hausse comparativement à 2013-2014 (71 %).



## ARTICLE 67

---

« Une société de transport en commun ou un organisme municipal, intermunicipal ou régional de transport constitué en vertu de la *Loi sur les conseils intermunicipaux de transport dans la région de Montréal* (c. C-60.1), de la *Loi sur les cités et villes* (c. C-19) ou du *Code municipal du Québec* (c. C-27.1) doit, dans l'année qui suit le 17 décembre 2004, faire approuver par le ministre des Transports un plan de développement visant à assurer, dans un délai raisonnable, le transport en commun des personnes handicapées dans le territoire qu'il dessert. Ce plan peut tenir compte du taux de renouvellement de son équipement et de la nature des services offerts. Le ministre des Transports peut approuver ce plan ou, le cas échéant, demander qu'il soit modifié ou qu'un nouveau plan lui soit soumis dans un délai qu'il détermine. Le ministre des Transports, après avoir approuvé un plan, s'assure de son respect et de son exécution. Il peut, en tout temps, demander la mise en œuvre de mesures correctives ou, le cas échéant, la modification d'un plan déjà approuvé de même que la production d'un nouveau plan dans un délai qu'il détermine. »

### En résumé

- Au 31 décembre 2017, 24 autorités organisatrices de transport (AOT) sur les 37 assujetties avaient un plan de développement approuvé par le ministre des Transports;
- Les municipalités régionales de comté (MRC) qui ont déclaré compétence en transport en commun sont également assujetties à la production d'un plan de développement. Cependant, aucune n'a déposé de plan de développement pour la période couverte par le rapport;
- Depuis 2014, le versement final des subventions attribuées dans le cadre du Programme d'aide au transport collectif des personnes, lequel représente 10 % de la subvention totale, est désormais conditionnel à l'approbation, par le ministre des Transports, du plan de développement en transport produit par les AOT;

- Les AOT ne sont pas obligées de produire un bilan des mesures prévues dans leur plan de développement en transport, mais, à la suite de la demande du ministre des Transports, certaines en produisent un et le transmettent au ministère des Transports (MTQ);
- En 2016-2017, le MTQ a accepté d'appliquer une procédure convenue avec l'Office pour effectuer le suivi de la production des plans de développement en transport et de leurs bilans. Cette procédure comprend des étapes relatives à l'adoption et à l'approbation des plans de développement, définit des méthodes d'intervention auprès des AOT n'ayant pas déposé de plan et prévoit de nouvelles interventions pour s'assurer de la production de bilans annuels.



## CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

---

### Article 61.1

Étant donné que :

- La qualité des plans d'action produits par les MO et les municipalités s'améliore au cours de la période. Toutefois, en 2016-2017, près de la moitié des plans d'action demeurent de moyenne qualité ou de qualité passable selon l'indice de qualité des plans d'action développé par l'Office;
- La proportion de MO (excluant les établissements du réseau de la santé et des services sociaux) qui consultent les personnes handicapées et leurs représentants lors de l'élaboration de leur plan d'action demeure faible. Il s'agit d'un indicateur clé de l'indice de qualité des plans d'action. Sa réalisation permettrait d'améliorer notablement la qualité des plans d'action annuels produits par les MO;
- L'article 61.1 de la *Loi* stipule que les plans d'action annuels peuvent inclure tout autre élément déterminé par le gouvernement sur recommandation du ministre responsable de la *Loi*.

#### Recommandation 1

Il est recommandé aux MO et municipalités assujettis de consulter des personnes handicapées et leurs représentants lors de la réalisation de leur plan d'action annuel afin d'en améliorer la qualité.

#### Recommandation 2

Il est recommandé à la ministre responsable de la *Loi* de proposer un projet de décret précisant les éléments qui devraient obligatoirement faire partie des plans d'action annuels à l'égard des personnes handicapées afin d'améliorer la qualité de ces derniers.

## **Article 67**

Étant donné que :

- Les MRC qui ont déclaré compétence en transport en commun sont également assujetties à la production d'un plan de développement. Cependant, aucune n'a déposé de plan de développement pour la période couverte par le rapport;
- L'Office ne dispose pas de la liste des MRC ayant déclaré compétence en transport en commun;
- Les AOT ne sont pas obligées de produire un bilan des mesures prévues dans leur plan de développement en transport, mais que, à la suite de la demande du ministre des Transports, certaines en produisent un et le transmettent au MTQ;
- Le MTQ et l'Office ne détiennent pas de moyen pour connaître l'état de la mise en œuvre des mesures prévues dans les plans de développement des AOT.

### **Recommandation 3**

Il est recommandé que le MTQ :

- dresse la liste des MRC ayant déclaré compétence en transport en commun et soutienne ces MRC dans la production d'un premier plan de développement en transport, et ce, dans un délai de six mois suivant le dépôt du rapport à la ministre;
- effectue des relances systématiques auprès des autres AOT pour le renouvellement des plans de développement en transport échus et pour la production de bilans annuels, comme prévu dans la procédure de suivi convenue avec l'Office.

**Office des personnes  
handicapées**

**Québec**

