
Pétition sur le droit d'être
accompagné
d'un chien d'assistance
dans les lieux d'habitation

**Mémoire de l'Office des personnes handicapées du Québec
à la Commission de la santé et des services sociaux**

Avril 2013

REDACTION

François Nichols
Conseiller juridique
Service juridique et secrétariat général

COLLABORATION

Christian Roux
Conseiller juridique
Service juridique et secrétariat général

APPROBATION

Sylvie Tremblay
Directrice générale
Après consultation du comité exécutif et
sous réserve de l'approbation finale
du conseil d'administration

LE

10 avril 2013

MISE EN PAGE

Marie-Eve Cusson

*Ce document est disponible en médias adaptés
sur demande.*



O:\SJ\Documents partagés - SJ\DOSSIERS\1722-01-22
Condominiums et personnes handicapées\Autres\Mémoire commission
parlementaire - FINAL - Accepté FN 2013-04-16.docx

N/D 1722-01-22

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION..... 1
POSITION GÉNÉRALE QUANT AU CONTENU DE LA PÉTITION 3
L'UTILISATION D'UN CHIEN COMME MOYEN DE PALLIER UN HANDICAP 7
LE CODE CIVIL DU QUÉBEC 11
LA RECONNAISSANCE GOUVERNEMENTALE DES CHIENS COMME MOYENS DE PALLIER
UN HANDICAP 13
CONCLUSION 15

INTRODUCTION

L'Office des personnes handicapées du Québec tient d'abord à remercier les membres de cette commission de l'avoir invité dans le cadre des consultations particulières portant sur la pétition en titre.

L'Office est un organisme gouvernemental institué en 1978 par l'adoption de la Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées, loi maintenant intitulée Loi assurant l'exercice des droits des personnes handicapées en vue de leur intégration scolaire, professionnelle et sociale (chapitre E-20.1; « Loi », ci-après), à la suite de sa révision en profondeur par l'Assemblée nationale en décembre 2004.

La mission de l'Office, comme énoncée à l'article 25 de la Loi est fort vaste. Elle est essentiellement centrée sur l'idée d'améliorer les possibilités offertes aux personnes handicapées de s'intégrer et de participer ainsi pleinement à la vie en société. L'Office doit assumer plusieurs devoirs et dispose d'un nombre assez considérable de pouvoirs. Il fait des représentations dans l'intérêt des personnes handicapées et de leurs familles autant au plan collectif qu'individuel. Son rôle conseil, notamment auprès du gouvernement, est formellement reconnu par la Loi. L'Office compte plusieurs unités administratives, dont une spécialement dédiée au soutien direct à la personne, dont les personnes handicapées elles-mêmes, comme définies à l'article 1 de la Loi, à savoir :

« toute personne ayant une déficience entraînant une incapacité significative et persistante et qui est sujette à rencontrer des obstacles dans l'accomplissement d'activités courantes ».

La Loi, à son article 1.2, énonce par ailleurs différentes orientations qui doivent guider l'ensemble de la société civile, dont :

- adopter une approche qui respecte les caractéristiques particulières de la personne handicapée et qui favorise un plus grand développement de ses capacités;

- donner priorité aux ressources et aux services assurant le maintien ou le retour des personnes handicapées dans leur milieu de vie naturel;
- favoriser l'adaptation du milieu aux besoins des personnes handicapées sans discrimination ni privilège.

POSITION GENERALE QUANT AU CONTENU DE LA PETITION

De l'avis de l'Office, la pétition à l'étude procède d'une généreuse intention, mais est malheureusement basée sur une connaissance certainement perfectible de l'état du droit qui s'applique à son sujet.

En effet, le droit pour une personne handicapée d'être accompagnée d'un chien d'assistance, d'utilité ou d'accompagnement dans son lieu d'habitation, que ce soit une unité de condominium ou un logement locatif, existe en vertu des articles 10, 12 et 13 de la Charte des droits et libertés de la personne (chapitre C-12; « Charte », ci-après)¹ et de l'interprétation faite de ces dispositions par la jurisprudence. Une loi qui serait spécialement adoptée à cet effet ferait donc non seulement double emploi avec la Charte, mais risquerait de remettre en cause l'interprétation large que reçoit celle-ci en raison de sa qualité de loi d'ordre public à caractère quasi constitutionnel.

Par surcroît, comment, à l'intérieur d'une société où tous sont égaux, le législateur pourrait-il justifier de privilégier dans une loi un moyen plutôt qu'un autre de pallier le handicap? Que dire à la personne qui utilise un autre moyen? Faudra-t-il prévoir expressément dans les lois tous les moyens de pallier le handicap? De plus, avec l'évolution de la science et des technologies, d'autres moyens non prévus par la loi verront peut-être le jour, faudra-t-il la modifier de nouveau?

¹ Article 10 - Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit.

Article 12 - Nul ne peut, par discrimination, refuser de conclure un acte juridique ayant pour objet des biens ou des services ordinairement offerts au public.

Article 13 - Nul ne peut, dans un acte juridique, stipuler une clause comportant discrimination.

L'Office est bien conscient que c'est la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse qui a comme fonction générale d'assurer la promotion et le respect des principes contenus dans la Charte. Cependant, l'Office n'hésite généralement pas à invoquer la Charte dans ses interventions collectives ou individuelles lorsque l'intérêt des personnes handicapées est en jeu. Différentes raisons le justifient :

- c'est par l'adoption de la Loi en 1978 que l'article 10 de la Charte a été modifié pour ajouter aux motifs prohibés de discrimination le fait qu'une personne « est une personne handicapée ou qu'elle utilise un moyen pour pallier son handicap » (expression remplacée en 1982 par celle qui se lit aujourd'hui à la fin de cet article);
- la définition de « personne handicapée » dans la Loi recoupe en bonne partie les notions de « handicap » et « d'utilisation d'un moyen pour pallier « le handicap » dans la Charte. D'une part, on peut croire que la plupart des « personnes handicapées » au sens de la Loi sont des personnes qui ont un « handicap » au sens de la Charte, même si cette dernière expression a un sens plus large². D'autre part, l'utilisation d'un moyen pour pallier un handicap peut s'entendre en général de l'utilisation d'un moyen de pallier les incapacités d'une personne, au sens qu'il faut donner au mot « incapacité » dans la définition de la Loi;
- la reconnaissance par la Cour suprême du Canada, à compter de 1985, de l'obligation d'accommodement raisonnable, comme conséquence naturelle du droit à l'égalité, a contribué largement à l'adaptation des biens et services aux personnes handicapées et à leur intégration sociale, notamment quant à l'utilisation d'un moyen de pallier un handicap;

² Dans l'arrêt *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (Ville)* ; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Boisbriand (Ville)*, [2000] 1 R.C.S. 665, la Cour suprême explique, en rapport avec l'article 10 de la Charte, « qu'un " handicap " n'exige pas obligatoirement la preuve d'une limitation physique ou la présence d'une affection quelconque. Le " handicap " peut être soit réel ou perçu et, puisque l'accent est mis sur les effets de la distinction, exclusion ou préférence plutôt que sur la nature précise du handicap, la cause et l'origine du handicap sont sans importance. De même, une distinction fondée sur la possibilité réelle ou perçue que l'individu puisse développer un handicap dans l'avenir est prohibée par la Charte. » (paragraphe 81)

- la Loi a, en 2004, sans équivoque réaffirmé la primauté des principes en matière de droits de la personne précisant que tous doivent s'impliquer afin de favoriser l'intégration des personnes handicapées à la société **au même titre** que tous les citoyens (art. 1.1). Ce droit à l'égalité comprend nécessairement l'interdiction d'y porter atteinte par discrimination ou autrement.

L'UTILISATION D'UN CHIEN COMME MOYEN DE PALLIER UN HANDICAP

En sus des articles 12 et 13 de la Charte qui interdisent, par discrimination, de refuser de conclure un acte juridique ayant pour objet des biens et services offerts au public et de stipuler, dans un acte juridique, une clause comportant discrimination, l'article 15³ de la Charte interdit d'empêcher autrui, par discrimination, d'avoir accès aux moyens de transport ou aux lieux publics et d'y obtenir les biens et services qui y sont disponibles.

Par ailleurs, le « handicap » faisant l'objet d'un moyen palliatif peut être de différentes natures. Il peut notamment impliquer une incapacité visuelle, motrice, auditive ou cognitive. L'interdiction de discriminer peut alors s'appliquer, selon le cas et l'usage des termes, à l'utilisation d'un chien guide, d'un chien d'assistance, d'utilité ou d'accompagnement. La règle à retenir à cet égard est que le chien soit utilisé pour pallier le handicap. Différents critères peuvent être pris en considération pour en juger, dont, notamment :

- la valeur monétaire et les caractéristiques du chien liées à sa race;
- l'entraînement particulier du chien, par exemple grâce à la Fondation Mira, à la Fondation des Lions du Canada ou à la Fondation PACCK;
- l'amélioration de l'autonomie ou de la qualité de vie de la personne handicapée qui utilise le chien.

Grâce à ce cadre juridique, la jurisprudence québécoise a notamment reconnu qu'on ne peut empêcher une personne qui utilise un chien comme moyen de pallier son « handicap », d'avoir accès aux taxis, aux véhicules de transport en commun ou de

³ Article 15 - Nul ne peut, par discrimination, empêcher autrui d'avoir accès aux moyens de transport ou aux lieux publics, tels les établissements commerciaux, hôtels, restaurants, théâtres, cinémas, parcs, terrains de camping et de caravanning, et d'y obtenir les biens et les services qui y sont disponibles.

transport adapté, aux restaurants, aux hôtels, terrains de camping, aux salons de quilles et aux magasins.

Quant aux condominiums, peu de litiges concernant l'utilisation des chiens pour pallier le handicap ont été portés à l'attention des tribunaux. Les tribunaux ont toutefois eu l'occasion de décider à plus d'une occasion que le droit à l'égalité sans discrimination protège aussi les personnes handicapées dans le cadre de leurs relations avec les syndicats de copropriété.

À titre d'exemple, ce fût le cas récemment où le Tribunal des droits de la personne⁴ a accordé à une dame handicapée se déplaçant à l'aide d'une canne et d'un fauteuil roulant des dommages moraux et punitifs parce qu'elle avait été victime de discrimination de la part de son syndicat de copropriétaires à l'égard de l'accès aux services. Celui-ci avait refusé de consentir une mesure d'accommodement en faveur de la plaignante et porté atteinte, par son indifférence et son entêtement, à sa dignité, à son honneur et à sa réputation. Il ressort clairement de cette décision qu'un syndicat de copropriété a l'obligation d'éviter et de mettre fin à toute situation de discrimination à l'endroit d'un des copropriétaires. Pour la Cour, les relations entre le syndicat et les copropriétaires sont assujetties au respect des principes garantis par la Charte.

Cela dit, comme le rappelait la Cour d'appel du Québec dans l'affaire Desroches⁵, il n'est pas erroné, en matière de discrimination indirecte, d'examiner la jurisprudence des autres provinces canadiennes vu la similarité des termes employés et des buts poursuivis par les différentes lois en matière de droits de la personne. Il devient alors pertinent de souligner l'existence de décisions notamment, en Ontario et au Manitoba⁶ qui ont conclu que des personnes ayant une déficience visuelle utilisant un chien comme moyen de pallier un handicap ont été victimes de discrimination en lien avec

⁴ *Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse c. Syndicat des copropriétaires « Les condominiums Sainte-Marie »* [2010] R.J.Q. 1540

⁵ *Desroches c. Commission des droits de la personne* [1997] R.J.Q. 1540

⁶ *Yale v. Metropoulos*, 20 C.H.R.R. D/45 (Ontario Board of Inquiry) et *Crepault v. Woo*, 21 C.H.R.R. D/487 (Manitoba Board of Adjudication)

l'occupation d'un logement locatif. Il est à noter que ces décisions ont été rendues sur la base de dispositions de lois provinciales sur les droits de la personne semblables à celles que l'on retrouve dans la Charte.

LE CODE CIVIL DU QUEBEC

Dans un article paru en 2003⁷ dans le bulletin de l'Association des syndicats de copropriété du Québec, une avocate, directrice générale adjointe de cette association, traitait de l'article 1097 du Code civil. Cet article prévoit que :

« Sont prises à la majorité des copropriétaires, représentant les 3/4 des voix de tous les copropriétaires, les décisions qui concernent :

« 1° Les actes d'acquisition ou d'aliénation immobilière par le syndicat;

« 2° Les travaux de transformation, d'agrandissement ou d'amélioration des parties communes, ainsi que la répartition du coût de ces travaux;

« [...] »

L'auteure écrivait que :

« Cet article est clair. Personne ne peut transformer, agrandir ou améliorer l'immeuble sans passer par l'assemblée des copropriétaires.

« Personne, ça veut dire PERSONNE. Ni le conseil d'administration, ni la SAAQ, ni la CSST, ni l'OPHQ. Sauf avec l'autorisation des copropriétaires comme prévu à l'article 1097.

« [...] »

« Si l'assemblée des copropriétaires vote négativement ce projet, il n'y a rien que le copropriétaire vendeur ou le potentiel acheteur puissent faire pour forcer le Syndicat à procéder aux travaux.

« Les dispositions de la loi concernant les majorités requises pour procéder à des transformations de parties communes sont impératives et on ne peut y déroger.

« À partir du moment où le projet de transformation a été présenté aux copropriétaires, le conseil d'administration a suivi les prescriptions de la loi. En refusant, les copropriétaires utilisaient le pouvoir qui est le leur. Toutes les parties ayant respecté les prescriptions de la loi, le copropriétaire vendeur devra trouver un autre acheteur.

⁷ Bulletin de la copropriété Plus, vol. 10, 58^e numéro (février 1999).

« Et le promettant acheteur devra se contenter des aménagements actuels ou se trouver quelque chose plus conforme à ses besoins, ailleurs. »

À notre avis, une telle affirmation, dans la mesure où elle empêcherait, faute d'un vote positif de l'assemblée, de transformer des parties communes des bâtiments pour accommoder une personne handicapée est simpliste et erronée. En particulier, cette affirmation omet de tenir compte de la disposition préliminaire du Code civil du Québec à l'effet que :

« le Code civil du Québec régit, en harmonie avec la Charte des droits et libertés de la personne et les principes généraux du droit, les personnes, les rapports entre les personnes, ainsi que les biens ».

Au demeurant, si l'on pousse plus loin la logique de cette affirmation, elle signifierait qu'un syndicat de copropriétaires pourrait légalement refuser de vendre une unité à une personne en raison de sa race, de sa couleur ou de son origine ethnique!

Par ailleurs, un règlement « anti-animaux » d'un syndicat de copropriété ne pourrait interdire la présence de chiens utilisés comme moyen de pallier le handicap. Un copropriétaire qui aurait accepté de respecter un tel règlement en achetant une unité de condominium et qui serait par la suite atteint d'une incapacité requérant l'utilisation d'un chien, ne serait pas lié par son engagement. La clause pertinente de son contrat deviendrait simplement contraire à l'ordre public et à l'article 13 de la Charte. Rappelons à cet égard la décision dont il a été question précédemment⁸ relativement à l'obligation des syndicats de copropriété de respecter la Charte.

⁸ CDPDJ c. Syndicat des copropriétaires « Les condominiums Sainte-Marie » [2010], *op. cit.* R.J.Q. 1540

LA RECONNAISSANCE GOUVERNEMENTALE DES CHIENS COMME MOYENS DE PALLIER UN HANDICAP

Depuis 1978, la Régie de l'assurance maladie du Québec, dans le cadre de son programme d'aide « Aides visuelles », finance en partie l'acquisition de chiens-guides et leur entretien.

De plus, depuis juin 2011, le ministère de la Santé et des Services sociaux gère un Programme de remboursement de frais relatifs à l'utilisation d'un chien d'assistance à la motricité, qui permet de rembourser en partie ce qu'il en coûte pour utiliser un chien d'assistance dans le but de compenser certaines incapacités motrices.

Il s'agit là de deux exemples de reconnaissance par l'État québécois que l'utilisation d'un chien peut servir de moyen pour pallier les incapacités d'une personne handicapée.

Il convient à cet égard de rappeler que, le 10 mars 2010, le gouvernement du Québec s'est engagé par décret (179-2010) à assurer, dans chacun de ses domaines de compétence, la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, adoptée par l'Organisation des Nations Unies en décembre 2006. L'article 20 de la convention prévoit en particulier que :

« Les États Parties prennent des mesures efficaces pour assurer la mobilité personnelle des personnes handicapées, dans la plus grande autonomie possible, y compris en :

« [...]

« b) Facilitant l'accès des personnes handicapées à des aides à la mobilité, appareils et accessoires, technologies d'assistance, formes d'aide humaine ou animalière et médiateurs de qualité, notamment en faisant en sorte que leur coût soit abordable. »

(souligné ajouté)

CONCLUSION

L'Office des personnes handicapées du Québec ne croit pas qu'il soit opportun de donner suite au dispositif de la pétition étudiée par la Commission. Bien que d'une généreuse intention, prévoir spécifiquement dans une loi l'autorisation pour une personne en situation de handicap d'être accompagnée par son chien d'assistance risque de desservir les intérêts et les droits des personnes concernées.

En effet, les dispositions de la Charte de même que l'application et l'interprétation qu'en ont faites les tribunaux, incluant dans les cas de litiges en matière de copropriété divise, assurent déjà un encadrement juridique tout à fait adéquat pour permettre aux personnes handicapées utilisant un chien comme moyen de pallier leurs incapacités d'avoir accès à leurs lieux d'habitation et aux services qui y sont reliés, que ce soit dans une unité de condominium ou un logement locatif. Ces dispositions ont par ailleurs permis, depuis une bonne trentaine d'années, des avancées importantes dans la reconnaissance par la société québécoise du droit pour les personnes handicapées de vivre et de participer à la vie en société en se servant d'un chien pour pallier leurs incapacités.

Donner suite à la proposition comporterait plus d'inconvénients que d'avantages pour les personnes concernées. Prévoir cette situation spécifiquement dans une loi risque fort de freiner l'élan des tribunaux qui, rappelons-le, ont interprété jusqu'ici de manière généreuse cette protection prévue par la Charte en ce qui concerne l'interdiction de discriminer sur les différents moyens de pallier le handicap et, donc, d'en restreindre la portée au plus grand préjudice de ceux qui en ont besoin.

Finalement, dans une société où le droit à l'égalité occupe une place prépondérante, comment le législateur pourrait-il justifier vouloir privilégier ou protéger davantage dans une loi un moyen de pallier le handicap au détriment des autres tout aussi importants? Que dire à la personne qui utilise un autre moyen? Faudra-t-il prévoir expressément dans les lois tous les moyens de pallier le handicap? De plus, avec l'évolution de la

science et des technologies, d'autres moyens non prévus par la loi verront peut-être le jour, faudra-t-il alors la modifier de nouveau?

*Office des personnes
handicapées*

Québec 