

# Architecture législative : le pouvoir de la parole

---

## Contexte

Le ministère de la Justice gère une base de données qui comprend la version officielle des lois et règlements fédéraux du Canada ([site Web de la législation \(Justice\)](#)). Cette base de données en ligne gratuite est offerte dans les deux langues officielles.

En 2010, la Cour fédérale a conclu, dans l'affaire *Jodhan c. Canada (Procureur général)*<sup>1</sup>, que l'administration fédérale contrevenait à l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* parce qu'elle n'avait pas mis en œuvre ses propres normes, soit les normes et les lignes directrices liées à la Normalisation des sites Internet (NSI). La NSI prévoit la présentation de tous les sites Web de l'administration fédérale. La Cour a accordé 15 mois à l'administration pour qu'elle améliore ses sites Web<sup>2</sup>. Par la suite, la Cour d'appel fédérale a maintenu la décision à tous les égards pertinents relativement aux points soulevés dans le présent document<sup>3</sup>.

Dans cette affaire, la requérante, Donna Jodhan, a fait valoir que, en tant que personne ayant une déficience visuelle, elle était incapable d'avoir accès en ligne aux services informatifs et interactifs du gouvernement. Or, la NSI, en vigueur depuis 2001, prévoit que les personnes ayant une déficience visuelle doivent pouvoir avoir accès en ligne aux renseignements et aux services gouvernementaux. Certaines des conclusions du juge Kelen méritent d'être examinées dans le contexte particulier de la rédaction législative. Le juge a déclaré ce qui suit :

[L]es personnes ayant une déficience visuelle n'ont pas bénéficié de moyens raisonnables d'adaptation parce que, selon ce qui a été allégué, elles pourraient obtenir l'information disponible en ligne en s'y prenant par d'autres moyens, par exemple, en personne, par téléphone ou par la poste. Ces autres moyens ne sont pas d'un accès facile, sont moins fiables et sont incomplets. Par ailleurs, ces moyens ne fournissent pas à la personne ayant une déficience visuelle un accès aussi convenable qui lui préserve sa dignité et son indépendance comme le ferait le service en ligne. La Cour suprême du Canada a statué de

---

<sup>1</sup> 2010 CF 1197.

<sup>2</sup> La Cour a mentionné expressément que cette ordonnance ne s'appliquait pas aux renseignements historiques et archivés que le gouvernement conserve dans ses banques de données et qu'il « devra récupérer et fournir dans un format accessible sur demande ».

<sup>3</sup> 2012 CAF 161.

façon non équivoque que de tels moyens de rechange ne constituent pas une « égalité réelle » de traitement;

pour la personne aveugle ou ayant une déficience visuelle, l'accès en ligne à l'information lui donne un sentiment d'indépendance, d'assurance, de maîtrise, de facilité d'accès, de dignité et d'estime de soi. Une personne n'est pas une personne handicapée si elle n'a pas besoin d'assistance. L'accessibilité en ligne des renseignements et des services gouvernementaux accorde une égalité réelle aux personnes ayant une déficience visuelle. Comme la rampe d'accès utilisée par les personnes en fauteuil roulant pour entrer dans un immeuble, l'accessibilité en ligne des services est une rampe pour les personnes ayant une déficience visuelle.

Il semble donc évident que les tribunaux écartent toute revendication selon laquelle les personnes ayant une déficience visuelle peuvent avoir accès comme il se doit aux textes législatifs par des moyens autres qu'Internet, notamment les documents traditionnels en braille. Autrement dit, à l'ère où l'efficacité économique est dictée à tout le moins en partie par le mouvement de l'information sur Internet, les administrations n'auront d'autre choix que de faire en sorte que leurs sites Web de législation soient aussi accessibles qu'ils peuvent raisonnablement l'être aux personnes ayant une déficience visuelle.

## Norme sur l'accessibilité des sites Web

À la suite de la décision rendue dans l'affaire *Jodhan*, le Conseil du Trésor a mis en place, le 1<sup>er</sup> août 2011, la nouvelle Norme sur l'accessibilité des sites Web ([NASW](#)). Cette politique a pour objet de faire en sorte que les sites Web publics de l'administration fédérale soient aussi accessibles que possible aux personnes ayant une déficience visuelle. Tous les ministères fédéraux sont tenus de la mettre en application et, à quelques exceptions près, la norme les oblige à rendre conforme tout le contenu Web qui relève d'eux. Cette politique entre en vigueur graduellement. Toutefois, les échéanciers à l'égard des contenus Web prioritaires sont plus serrés. Étant donné que le contenu du site Web de la législation (Justice) est prioritaire, il a fallu le rendre conforme à la norme avant le 29 février 2012. Cette politique obligeait le ministère de la Justice à rendre conforme aux exigences de la plus récente version des Règles pour l'accessibilité des contenus Web (WCAG 2.0)<sup>4</sup> tout le contenu du site Web de la législation ainsi que celui d'autres sites Web de Justice.

Le Conseil du Trésor a précisé les exclusions relatives aux exigences de cette politique. Elles sont énoncées à l'Annexe B de la NASW. À ce jour, une seule exclusion s'applique à nos

---

<sup>4</sup> Il s'agit d'un ensemble de normes internationales qui prévoient que les sites Web doivent être conçus de manière à en rendre le contenu plus accessible pour les personnes handicapées (<http://www.w3.org/TR/WCAG/>).

travaux de rédaction législative, soit celle concernant les cartes complexes. La NASW précise que la liste des exclusions sera examinée et mise à jour annuellement par le Conseil du Trésor.

Selon la NASW, un bref texte de remplacement suffit pour satisfaire aux exigences. Toutefois, dans le contexte d'un site Web qui est la version officielle de lois et règlements (fédéraux ou autres), la conformité à une politique comme la NASW pourrait ne pas suffire à rendre les lois et les règlements réellement accessibles aux personnes ayant une déficience visuelle. En d'autres termes, il y a une distinction à faire entre un contenu conforme à une politique telle que la NASW et un contenu réellement accessible aux personnes ayant une déficience visuelle utilisant un logiciel de lecture sonore d'écran. À cause de ça, une administration pourrait s'exposer à de futures contestations fondées sur le par. 15(1) de la Charte. Pour réduire le risque à cet égard, les rédacteurs législatifs devraient de manière générale viser une norme plus élevée dans la mesure du possible.

## Logiciel de lecture sonore d'écran

Les personnes ayant une déficience visuelle peuvent avoir recours à un logiciel de lecture sonore d'écran, le plus connu étant JAWS (Job Access With Speech), pour avoir accès aux sites Web. Ce logiciel lit à haute voix le texte codé en html. Il est important d'en comprendre le fonctionnement. Le logiciel lit tout simplement le texte codé comme une personne le lirait de haut en bas et de gauche à droite. Il lit même les signes de ponctuation, les modifications à la mise en forme<sup>5</sup> et tous les détails du contenu et de la structure des tables et des annexes. Contrairement à une personne regardant un site Web dont le cerveau se sert automatiquement d'indices visuels pour structurer le contenu, le logiciel ne peut organiser le contenu de manière à cerner ce qui est le plus important et ce qui ne l'est pas et à établir des liens entre les divers éléments du contenu.

Les rédacteurs devraient savoir qu'il y a aussi certains éléments qu'un tel logiciel ne peut pas lire, comme les cartes, les images, les graphiques et tout contenu textuel d'un règlement ou d'une loi reproduit sous forme d'image (à cet égard, les formulaires prescrits en sont l'exemple le plus courant).

Dans la pratique, le contenu non conforme à la NASW (c.-à-d., le contenu ne pouvant être lu par un tel logiciel) doit être assorti d'un texte de remplacement décrivant le contenu non conforme afin que la personne qui utilise le logiciel puisse le comprendre.

## Réponse du ministère de la Justice

---

<sup>5</sup> Italiques, caractères gras, soulignements, etc.

## Le site Web actuel

Peu après l'adoption de la NASW, le ministère de la Justice a commencé à collaborer avec des ministères clients pour faire en sorte que le contenu actuel du site Web de la législation (Justice) y soit conforme. À cette fin, nous avons dû nous tourner vers les divers ministères clients qui rendent compte, sur le plan fonctionnel, des lois et des règlements en question pour solliciter leurs commentaires sur la rédaction des textes de remplacement. On a dû déployer des efforts considérables et des ressources importantes à une époque où de nombreux ministères utilisaient déjà leurs ressources pour assurer la conformité de leurs propres sites Web.

Nous avons cerné puis rectifié les cas d'inobservation, généralement en appliquant l'une ou l'autre de deux méthodes.

La première méthode, préférable à la seconde, consiste à remplacer le contenu non conforme par un équivalent lisible au moyen d'un logiciel de lecture sonore d'écran. Une formule insérée initialement au site Web sous forme d'image est un exemple type à cet égard. L'image peut facilement être convertie en texte codé d'apparence semblable (et qui ne fait pas l'objet d'une modification législative), mais lisible par un logiciel de lecture sonore.

La seconde méthode consiste à ajouter des textes de remplacement qui sont intégrés au code html utilisé pour présenter l'information contenue dans le site Web. Des détails supplémentaires sur ce processus sont présentés ci-après. Les navigateurs Web ne voient pas ces textes de remplacement comme des éléments habituels du texte législatif. Par conséquent, ils ne modifient pas les textes législatifs tels qu'ils ont été promulgués initialement, ce qui aurait pu poser problème.

Le processus visant à rendre le site Web conforme a présenté quelques difficultés. Il a fallu notamment se pencher sur la question de savoir ce qu'il fallait faire des lois essentiellement caduques. Il va sans dire que, dans le contexte fiscal actuel, il n'y avait aucun intérêt à consacrer de précieuses ressources à des lois caduques (cet exercice a incité le nettoyage d'une partie de la base de données). Il a fallu décider si certaines lois très anciennes devaient être archivées plutôt que modernisées.

Le ministère de la Justice a réussi à satisfaire aux exigences de la NASW dans le délai prescrit par la Cour dans l'affaire *Jodhan*.

## Prochaines étapes

La Direction des services législatifs a publié une directive qui donne aux rédacteurs des consignes sur la manière de régler les problèmes de rédaction au fur et à mesure. Une version publique de cette directive dans les deux langues officielles est jointe au présent document pour les participants à la conférence ou toute autre personne intéressée.

Il est plus facile d'apporter des modifications à la plupart des sites Web de l'administration fédérale qu'au site Web de la législation (Justice), étant donné le processus de création des lois et des règlements qui figurent sur ce site. En conséquence, pour le site Web de la législation

(Justice), il est plus facile de veiller à ce que le contenu soit conforme à la NASW à l'étape de la rédaction plutôt que par la suite, lorsque l'équipe de gestion de la base de données ajoute la loi promulguée au site Web. On l'a constaté dans le cadre du processus qui, plus tôt cette année, visait à rendre le contenu actuel du site Web conforme.

Du point de vue du rédacteur, il est important de préciser qui est responsable lorsque des questions de cette nature se posent. Étant donné que, de manière générale, la responsabilité des conseillers législatifs s'arrête à la rédaction des textes législatifs, à la détermination de la légalité de ces textes et à leurs répercussions juridiques, les textes non juridiques<sup>6</sup> ne sont pas rédigés par eux. Les conseillers législatifs peuvent cependant réviser les textes non juridiques pour veiller à ce qu'ils correspondent fidèlement aux textes législatifs.

Toutefois, puisque le but de cet exercice est d'assurer l'accessibilité aux lois aux personnes ayant une déficience visuelle, aux termes de la directive, les clients ont la responsabilité de fournir, dans les deux langues officielles, des textes de remplacement ou des instructions à cet égard, tandis que les conseillers législatifs sont chargés de rédiger ces textes et de veiller à ce qu'ils correspondent au contenu non conforme. Les réviseurs légistiques et les jurilinguistes sont chargés de réviser le texte en même temps que le reste de l'ébauche. Tous les projets dans lesquels sont utilisés des textes de remplacement et toute autre caractéristique moins commune comme les annexes, les tableaux et les formulaires sont révisés par l'équipe du Service de la gestion de l'information de la Direction, qui en vérifie l'exactitude technique (soit, le codage logiciel utilisé dans le texte).

## **Texte de remplacement**

De manière générale, la meilleure méthode consiste à éviter tout contenu que le logiciel de lecture sonore d'écran n'est pas en mesure de lire. Cela ne signifie pas pour autant que cette méthode devrait déterminer le contenu d'un projet de loi ou de règlement. De fait, si une image, un graphique, une formule ou une carte qui n'est pas lisible par un logiciel de lecture sonore d'écran est clairement le meilleur moyen d'énoncer une règle requise dans un texte législatif, alors c'est la méthode qui devrait être adoptée. Il y aurait alors lieu de fournir un texte de remplacement. En bout de ligne, la décision d'utiliser ou non un contenu que le logiciel de lecture sonore d'écran ne peut lire et de fournir le cas échéant un texte de remplacement incombe au rédacteur législatif.

Compte tenu du fait que l'objectif consiste à rendre les sites Web de législation aussi accessibles que possible aux personnes ayant une déficience visuelle, ces textes de remplacement doivent présenter l'information de façon à ce qu'elle rende efficacement autant que faire se peut le sens voulu à une personne qui a recours à un logiciel de lecture sonore d'écran. Idéalement, ces textes

---

<sup>6</sup> Tels les textes explicatifs qui accompagnent les décrets et le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation.

de remplacement devraient véhiculer toute l'information nécessaire pour permettre à cette personne de comprendre le texte législatif et de s'y conformer. Il sera plus facile de rédiger ces textes de remplacement dans certaines circonstances que dans d'autres. Par exemple, une formule prescrite sous forme d'image figurant en annexe d'un règlement peut généralement être ramenée à son contenu réel dans le texte de remplacement. Toutefois, il est souvent très difficile de décrire avec exactitude une carte complexe dans un texte.

Les textes de remplacement peuvent se présenter sous la forme d'une description courte, d'une description longue ou d'un hyperlien menant à un site Web du ministère administrativement responsable de la loi en question. La solution de l'hyperlien ne fonctionne que si le site Web du ministère renferme tous les éléments requis et est entièrement lisible par le logiciel de lecture sonore d'écran.

Une longue description est généralement utilisée lorsque le contenu de la carte, de l'image ou du graphique peut être saisi dans ce qui équivaut, pour l'essentiel, à une description verbale pouvant être entendue au moyen d'un logiciel de lecture sonore. Un bref texte de remplacement devrait être utilisé s'il est suffisant pour assurer la conformité ou encore lorsqu'une longue description ne peut rendre l'essence de l'image et qu'il est impossible de créer une solution qui rendra le contenu accessible à la personne qui utilise un logiciel de lecture sonore d'écran. On utilise également un bref texte lorsque le contenu illustre simplement ce qui se trouve déjà dans le texte de la loi ou du règlement. Si aucune image n'est nécessaire, cela signifie qu'elle n'ajoute rien d'essentiel au texte législatif. En conséquence, seul un bref texte de remplacement serait nécessaire pour en aviser l'utilisateur d'un logiciel de lecture sonore d'écran (en fait, si l'image n'est pas nécessaire, on pourrait alors se demander pourquoi l'inclure?).

Finalement, certaines parties du contenu ne seront pas lisibles par un logiciel de lecture sonore d'écran et ne pourront être converties en un texte de remplacement. Les cartes complexes pour lesquelles la NAW prévoit expressément une exclusion constituent un excellent exemple, assez courant<sup>7</sup>. Il est presque impossible, dans le contexte technologique actuel, de fournir une carte qu'un logiciel de lecture sonore d'écran peut lire ou un texte de remplacement qui fournira de manière adéquate tous les renseignements requis. Les images prescrites utilisées pour mettre en garde contre les dangers de l'irradiation<sup>8</sup> et les dessins utilisés pour illustrer la manière dont certains objets doivent être construits ou assemblés en toute sécurité<sup>9</sup> sont moins communs mais tout aussi difficiles. Parfois, il n'est possible que de décrire uniquement la fonction de l'image. Dans de tels cas, de brefs textes de remplacement satisferont aux exigences de la NASW, mais ils ne seront pas lisibles par un logiciel de lecture sonore d'écran et les conseillers législatifs

---

<sup>7</sup> Voir les annexes du [Règlement sur la zone de protection marine du Gully](#) (DORS/2004-112), pour y trouver des exemples.

<sup>8</sup> À titre d'exemple, l'image qui doit être utilisée dans certains endroits pour indiquer un risque d'irradiation (voir l'Annexe 3 du [Règlement sur la radioprotection](#), DORS/2000-203).

<sup>9</sup> Les images contenues dans l'Annexe 7 du [Règlement sur la sécurité des ensembles de retenue et des sièges d'appoint \(véhicules automobiles\)](#) (DORS/2010-90) sont un exemple type.

devraient songer à aviser les clients du risque de contestations juridiques fondées sur l'affaire *Jodhan* et sur le paragraphe 15(1) de la Charte. Dans l'état actuel du droit, ce risque pourrait être difficile à évaluer.

## Conclusion

Il faut nous rappeler que nous ne souhaitons pas que le processus visant à rendre le contenu des sites Web accessible aux personnes ayant une déficience visuelle ait une incidence sur le contenu des lois. Par ailleurs, comme rédacteurs, nous devons garder à l'esprit l'importante responsabilité qui nous est confiée de veiller à ce que la loi soit aussi accessible que possible au public. L'on pourrait facilement penser qu'il s'agit d'un exercice de lisibilité, un aspect de leurs tâches auquel tous les rédacteurs ont certainement été davantage sensibilisés au cours des 10 ou 15 dernières années.

En ce qui concerne le site Web de la législation (Justice), nous pouvons affirmer avec confiance que la vaste majorité des lois, des règlements, des décrets et des arrêtés reproduits sur le site Web de la législation (Justice) sont pleinement accessibles aux personnes ayant une déficience visuelle, et que le ministère de la Justice fédéral a mis en place des mécanismes internes visant à réduire au minimum le contenu non accessible à une personne ayant besoin d'un logiciel de lecture d'écran. En ce qui concerne tout contenu inaccessible dont nous n'avons pas encore connaissance, nous prévoyons nous pencher sur ces cas au fur et à mesure qu'ils seront portés à notre attention.

Finalement, il s'agit ici d'une question de droits de la personne et le ministère de la Justice a décidé que le meilleur moyen d'aborder cette question consiste à faire en sorte que notre produit — les projets de lois et les règlements estampillés — soit aussi accessible que possible, lorsqu'il se retrouve sur le site Web de la législation (Justice), aux personnes ayant une déficience visuelle. Nous sommes d'avis que, sur cette question, il vaut mieux prendre les devants plutôt que d'attendre que les tribunaux soient saisis de contestations, par ailleurs inévitables. Il y a toujours place à l'amélioration — les cartes complexes en sont un exemple frappant — mais cela dépend davantage des progrès technologiques que des changements que l'on peut apporter à l'intérieure des limites actuelles de la technologie.