

T-1190-07
2010 FC 1197

T-1190-07
2010 CF 1197

Donna Jodhan (*Applicant*)

Donna Jodhan (*demanderesse*)

v.

c.

Attorney General of Canada (*Respondent*)

Procureur général du Canada (*défendeur*)

INDEXED AS: JODHAN v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)

RÉPERTORIÉ : JODHAN c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)

Federal Court, Kelen J.—Toronto, September 21, 22 and 23, 2010; Ottawa, February 9, 2011.

Cour fédérale, juge Kelen—Toronto, 21, 22 et 23 septembre 2010; Ottawa, 9 février 2011.

Constitutional Law — Charter of Rights — Equality Rights — Application for declaration that standards implemented by federal government for providing visually impaired Canadians with access to government information, services on Internet, way in which those standards implemented denying applicant equal access to government information, services, thereby violating applicant's rights under Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 15(1) — Applicant legally blind, complaining of systemic discrimination — Communications Policy of the Government of Canada governing communications, including online, made by federal public administration — Policy making federal institutions subject to Common Look and Feel for the Internet: Standards and Guidelines (CLF 1.0 Standard) — CLF 1.0 Standard requiring that government department Web sites be designed, programmed to ensure that online services be accessible to visually impaired by 2001 — "ePass" used to protect confidentiality of information users providing to government departments over Internet — ePass service not accessible to visually impaired — Government departments, agencies systemically failing to comply with CLF Standard resulting in government Web sites not being fully accessible to visually impaired — Government having obligation to take positive steps to ensure that facially neutral laws also having neutral effects — Applicant, other visually impaired individuals treated differently — Two systemic failures underlying government's failure to provide online services accessible to visually impaired demonstrated in present case — Applicant, other visually impaired individuals not receiving benefit of government's online services, information equally with non-visually impaired Canadians — Term "reasonable accommodation" referring to positive steps government must take to ensure substantive equality of disabled individuals — Concept of "reasonable accommodation" examined — In present context, "reasonable" meaning to point of "undue hardship"— CLF Standard constituting government's attempt at creating "reasonable accommodation" — Standard so under-inclusive as being discriminatory —

Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — Demande de jugement déclaratoire portant que les normes appliquées par le gouvernement fédéral quant à l'accès par Internet des Canadiens ayant une déficience visuelle aux services et renseignements gouvernementaux, et la façon dont ces normes sont appliquées, privaient la demanderesse de l'égalité d'accès aux services et renseignements gouvernementaux et portaient ainsi atteinte aux droits qui lui sont garantis par l'art. 15(1) de la Charte canadienne des droits et libertés — La demanderesse, aveugle au sens de la loi, se plaignait d'une discrimination systémique — La Politique de communication du gouvernement du Canada gouverne les communications, y compris les communications en ligne, de l'administration publique fédérale — La Politique de communication soumet les organismes fédéraux à la norme intitulée Normalisation des sites Internet : Normes et lignes directrices (la NSI 1.0) — La NSI 1.0 stipulait que les sites Web des organismes gouvernementaux devaient être conçus et programmés de manière à ce que les services offerts en ligne soient accessibles au plus tard en 2001 aux personnes ayant une déficience visuelle — Le « laissez-passer électronique » protège la confidentialité des renseignements que les utilisateurs fournissent aux organismes du gouvernement par Internet — Le service de laissez-passer électroniques n'est pas accessible aux personnes ayant une déficience visuelle — Il fallait conclure à l'échec systémique des organismes gouvernementaux d'observer la NSI et, en conséquence, ces sites Web ne sont pas complètement accessibles aux personnes ayant une déficience visuelle — Le gouvernement a l'obligation de prendre des mesures pour s'assurer que ses lois en apparence non discriminatoires ne sont pas discriminatoires — La demanderesse et les autres personnes ayant une déficience visuelle ont été traitées différemment — La demanderesse a fait la preuve de deux échecs systémiques du gouvernement lorsqu'il s'agit de fournir en ligne des services d'une façon qui soit accessible aux personnes ayant une déficience visuelle — La demanderesse et les autres

Alternative channels for visually impaired proposed by respondent not constituting substantively equal treatment — Application allowed.

This was an application for a declaration under section 18.1 of the *Federal Courts Act* that the standards implemented by the federal government for providing visually impaired Canadians with access to government information and services on the Internet and the way in which those standards are implemented has denied the applicant equal access to government information and services and thereby violated her rights under subsection 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. The applicant is legally blind. The owner of a consulting business, she is a sophisticated computer user, familiar with accessing the Internet. The application is based on the applicant's inability to access government informational and transactional services online, notwithstanding the government's accessibility standards for the visually impaired, which have been in effect since 2001. She provided a number of examples of her failed attempts to access federal government services online. Her complaint is one of systemic discrimination.

The *Communications Policy of the Government of Canada*, issued pursuant to section 7 of the *Financial Administration Act*, governs communications, including online communications, made by the federal public administration. One of the purposes of the Communications Policy is to ensure that communications by the federal government comply with various statutes and policies. The Communications Policy states that the needs of all Canadians, whose perceptual or physical abilities and language skills are diverse, must be recognized and accommodated. The Communications Policy makes federal institutions subject to the *Common Look and Feel for the Internet: Standards and Guidelines* (CLF 1.0 Standard). The CLF 1.0 Standard was developed to ensure that federal government Web sites

personnes ayant une déficience visuelle n'obtenaient pas le même bénéfice des renseignements et des services gouvernementaux offerts en ligne que les personnes n'ayant pas une déficience visuelle — L'expression « moyens raisonnables » d'adaptation s'entend des mesures concrètes que le gouvernement doit prendre pour s'assurer que les personnes ayant une déficience jouissent de l'égalité réelle — Examen de la notion de « moyens raisonnables » d'adaptation — Dans le présent contexte, les moyens perdent leur « raisonnabilité » lorsqu'ils entraînent des « contraintes excessives » — La NSI constitue une tentative de la part du gouvernement de prendre des « moyens raisonnables » d'adaptation — La NSI est si limitée dans son application qu'elle en est discriminatoire — Les autres moyens proposés par le défendeur ne peuvent pas prétendre à l'égalité réelle de traitement — Demande accueillie.

Il s'agissait d'une demande de jugement déclaratoire présentée aux termes de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* pour que la Cour statue que les normes appliquées par le gouvernement fédéral en ce qui concerne l'accès par Internet des Canadiens ayant une déficience visuelle aux services et renseignements gouvernementaux, et la façon dont ces normes sont appliquées, privaient la demanderesse de l'égalité d'accès aux services et renseignements gouvernementaux et portaient ainsi atteinte aux droits qui lui sont garantis par le paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La demanderesse est aveugle au sens de la loi. Propriétaire d'une entreprise d'experts-conseils, elle est une bonne utilisatrice des ordinateurs et l'accès à Internet lui est familier. La demande repose sur l'incapacité de la demanderesse d'avoir accès en ligne aux services informatiques et interactifs du gouvernement, en dépit des normes gouvernementales en matière d'accessibilité des personnes ayant une déficience visuelle qui sont en vigueur depuis 2001. La demanderesse a présenté plusieurs exemples de ses tentatives infructueuses d'accès en ligne aux services du gouvernement fédéral. La demanderesse se plaint d'une discrimination systémique.

La *Politique de communication du gouvernement du Canada*, établie en vertu de l'article 7 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, gouverne les communications, y compris les communications en ligne, de l'administration publique fédérale. Cette politique a pour but, entre autres, de garantir que les communications du gouvernement fédéral respectent diverses lois et politiques. La Politique de communication établit qu'il faut prendre en compte les besoins de tous les Canadiens, dont les habilités perceptives et physiques ainsi que les compétences linguistiques sont variées, et y répondre. La Politique de communication soumet les organismes fédéraux à la norme intitulée *Normalisation des sites Internet : Normes et lignes directrices* (la NSI 1.0). La NSI 1.0 visait à garantir que les sites Web du gouvernement

conform to a common look and feel, designed to ensure that online services be provided in an efficient and accessible manner. It consisted of four mandatory standards and two guidelines and required that government department Web sites be designed and programmed to ensure that online services be accessible to the visually impaired by 2001. An updated standard of the CLF 1.0 Standard was adopted in 2007 (CLF 2.0 Standard).

The security of some of the government's online interactive services is protected through a group of services called the "Secure Channel". One of this channel's services is "ePass", which is used to protect the confidentiality of information that users provide to government departments over the Internet. The ePass is used to deliver many programs of various government departments. Reports show that the ePass service is not accessible to the visually impaired.

The main issue was whether the federal government breached the applicant's right to equal treatment under subsection 15(1) of the Charter either by creating inadequate Internet accessibility standards or by failing to enforce and implement existing standards.

Held, the application should be allowed.

The CLF Standard is inadequate because the government's interactive applications, in particular those using ePass, are not accessible. The evidence was that the mere existence of ePass violates the CLF Standard. The government should update the CLF Standard to refer to the *Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0*, international guidelines upon which the CLF Standard was built, and thereby incorporate the Guidelines which would allow the use of ePass as a secure channel. On the balance of probabilities, there is a system-wide failure by government departments and agencies to comply with the CLF Standard with the result that these Web sites are not fully accessible to the visually impaired. If the applicant and the visually impaired must rely upon sighted assistance, they lose their independence, dignity and ability to access accurate and timely information on an equal basis with a sighted person. While the CLF Standard requires that "best efforts" be made to make the content accessible, there was a lack of evidence from the respondent as to the "efforts" which the government was making. The deputy ministers seem to be ignoring their responsibility of implementing and complying with the CLF Standard to make their respective online services accessible to the blind.

fédéral ont une apparence et une fonctionnalité communes et que les services offerts en ligne sont efficaces et accessibles. Elle comportait quatre normes obligatoires et deux lignes directrices et stipulait que les sites Web des organismes gouvernementaux devaient être conçus et programmés de manière à ce que les services offerts en ligne soient accessibles au plus tard en 2001 aux personnes ayant une déficience visuelle. Une version actualisée de la norme NSI 1.0 a été adoptée en 2007 (la NSI 2.0).

La sécurité de certains des services interactifs en ligne du gouvernement est assurée par un groupe de services appelés « Voie de communication protégée ». L'un de ces services de sécurité est le « laissez-passer électronique », qui protège la confidentialité des renseignements que les utilisateurs fournissent aux organismes du gouvernement par Internet. Les laissez-passer électroniques servent à fournir bon nombre de programmes de divers organismes du gouvernement. Des rapports montrent que le service de laissez-passer électroniques n'est pas accessible aux personnes ayant une déficience visuelle.

La principale question à trancher était celle de savoir si le gouvernement fédéral a porté atteinte aux droits à l'égalité de la demanderesse que lui garantit le paragraphe 15(1) de la Charte, soit en ayant établi des normes d'accessibilité à Internet qui sont inadéquates, soit en n'ayant pas mis en œuvre et appliqué les normes existantes.

Jugement : la demande doit être accueillie.

La NSI est inadéquate parce que les applications interactives du gouvernement, notamment celles qui nécessitent les laissez-passer électroniques, ne sont pas accessibles. La preuve était que la simple existence d'un laissez-passer électronique est une violation de la NSI. Le gouvernement devrait mettre à jour la NSI en se basant sur les lignes directrices intitulées *Règles pour l'accessibilité des contenus Web (WCAG) 2.0*, les lignes directrices internationales sur lesquelles est fondée la NSI, et ainsi y incorporer les règles qui prévoient l'utilisation des laissez-passer électroniques comme voie de communication protégée. Selon la prépondérance de la preuve, en ce qui concerne le respect de la NSI par les organismes gouvernementaux, il faut conclure à l'échec systémique et, en raison de cet échec, ces sites Web ne sont pas complètement accessibles aux personnes ayant une déficience visuelle. Si la demanderesse et les personnes ayant une déficience visuelle doivent s'en remettre à l'assistance de personnes qui agiront comme guides voyants, elles perdent leur indépendance, leur dignité et leur capacité d'obtenir à temps des renseignements exacts au même titre que tout le monde. Même si la NSI exige que des mesures soient prises, dans les « limites du possible »,

The purpose of subsection 15(1) of the Charter, under which the claim was brought, was to ensure “substantive equality” or “an equality of benefit and protection” for people with different characteristics. The law should not have a less beneficial impact on the blind than on sighted persons. In determining the subsection 15(1) claim, the two-part test was applied. The law or practice that the applicant alleged being discriminatory and the appropriate comparator group were identified. Afterwards, a determination was made on whether the law or practice was discriminatory by creating a distinction based upon an enumerated or analogous ground, and in so doing, creating a disadvantage by perpetuating prejudice or stereotyping.

Since a “law” within the meaning of section 15 will include a government policy or activity, the government has an obligation to take positive steps to ensure that facially neutral laws also have neutral effects. The CLF Standard guarantees universal accessibility which ensures equitable access to all content on Government of Canada Web sites. The appropriate comparator group was sighted individuals who access government services online. The Communications Policy and the CLF Standard are facially neutral regarding their Web site accessibility standards. The applicant and other visually impaired individuals were treated differently as a result of their physical disability, namely, visual impairment. Two systemic failures that underlie the government’s failure to provide online services in a manner that is accessible to the visually impaired were demonstrated in this case.

Substantive equality, as guaranteed by subsection 15(1) of the Charter, often requires specifically distinguishing disabled from non-disabled individuals. “Reasonable accommodation”, a term used in relevant case law, refers to the positive steps or “special measures” that a government must take to ensure the substantive equality of disabled individuals guaranteed to them by subsection 15(1) of the Charter. The evidence demonstrated that the applicant and other visually impaired individuals do not receive the benefit of the government’s online services and information equally with non-visually impaired Canadians. This distinction creates a disadvantage for the blind, which undermines their dignity. The idea of “reasonable accommodation” encompasses two elements: the

pour rendre le contenu accessible, le défendeur n’a pas établi quelles mesures le gouvernement avait trouvé possible de prendre en ce sens. Les sous-ministres semblent ne pas tenir compte de leur responsabilité quant à la mise en œuvre et au respect de la NSI en ce qui concerne leur obligation de rendre accessibles aux aveugles en ligne les services qu’ils offrent.

L’objet du paragraphe 15(1) de la Charte, sur lequel la revendication est fondée, était de garantir « l’égalité réelle » ou une « égalité de bénéfice et de protection » à toute personne indépendamment de ses caractéristiques. La loi ne devrait pas avoir un effet moins favorable sur la personne aveugle que sur les personnes qui ne le sont pas. L’analyse à deux volets a été appliquée pour trancher la revendication fondée sur le paragraphe 15(1). La cour doit déterminer la loi ou la pratique que le plaignant qualifie de discriminatoire et le groupe de comparaison approprié. Ensuite, la cour doit décider si la loi ou la pratique était discriminatoire parce qu’elle crée une distinction fondée sur un motif énuméré ou un motif analogue et que, ce faisant, elle crée un désavantage en perpétuant un préjugé ou en appliquant un stéréotype.

Comme une « loi » au sens de l’article 15 inclut une politique ou une activité gouvernementale, le gouvernement a l’obligation de prendre des mesures pour s’assurer que ses lois en apparence non discriminatoires ne sont pas discriminatoires. La NSI garantit l’accessibilité universelle, soit un accès équitable à tout contenu sur les sites Web du gouvernement du Canada. Le groupe de comparaison approprié est composé des personnes qui peuvent voir et qui accèdent en ligne aux services du gouvernement. La Politique de communication et la NSI sont apparemment neutres en ce qui concerne les normes d’accessibilité aux sites Web. La demanderesse et les autres personnes ayant une déficience visuelle ont été traitées différemment en raison de leur déficience physique, soit la déficience visuelle. La demanderesse a fait la preuve de deux échecs systémiques du gouvernement lorsqu’il s’agit de fournir en ligne des services d’une façon qui soit accessible aux personnes ayant une déficience visuelle.

Souvent, la recherche de l’égalité réelle, telle qu’elle est garantie par le paragraphe 15(1) de la Charte, nécessite précisément de faire la distinction entre les personnes qui ont une déficience et celles qui n’en ont pas. Les « moyens raisonnables » d’adaptation, expression utilisée dans la jurisprudence pertinente, renvoient aux mesures concrètes ou aux « mesures particulières » que le gouvernement doit prendre pour s’assurer que les personnes ayant une déficience jouissent de l’égalité réelle qui leur est garantie par le paragraphe 15(1) de la Charte. Les éléments de preuve démontreraient que la demanderesse et les autres personnes ayant une déficience visuelle n’obtiennent pas le même bénéfice des renseignements et des services gouvernementaux

first is the demand that section 15 makes for “positive steps to ensure that disadvantaged groups benefit equally from services offered to the general public”; the second is associated with the need to limit the respondent’s obligation to accommodate to only those accommodations that are “reasonable”. “Reasonable” in this context has been interpreted to mean to the point of “undue hardship”. In a section 15 inquiry, the first step must be to determine what reasonable accommodations would be necessary to ensure substantive equality. The respondent did not plead any justification defence under section 1 of the Charter. The CLF Standard is the government’s attempt at creating a “reasonable accommodation”. If properly implemented, this Standard would so ameliorate the position of the blind. Failure to implement or enforce the CLF Standard has the same effect as failure to have accessibility standards at all. In this way, the CLF Standard is so under-inclusive as to be discriminatory.

With respect to “reasonable accommodation”, the respondent’s sole submission was that the visually impaired can obtain the same information available online to the sighted public by alternative channels, namely in person, by telephone and by mail. However, these alternatives did not constitute substantively equal treatment. For a blind person to rely on telephoning a government number is not substantive equality with a sighted person who can obtain the same information and services online. The alternative channels proposed by the respondent were so under-inclusive as to be discriminatory. The government did not provide any evidence that any failures to provide services online were justifiable under section 1 as reasonable limits prescribed by law.

offerts en ligne que les personnes n’ayant pas une déficience visuelle. Cette distinction crée bel et bien un désavantage pour la personne aveugle, ce qui porte atteinte à leur dignité. L’expression « moyens raisonnables » d’adaptation comporte deux idées : la première est l’exigence de l’article 15 quant à la prise de « mesures concrètes pour faire en sorte que les groupes défavorisés bénéficient d’une manière égale des services offerts à la population en général » et la seconde idée est liée à la limite de l’obligation de la partie en cause quant à la « raisonabilité » des moyens en question. Dans le présent contexte, on a jugé que ces moyens perdent leur « raisonabilité » lorsqu’ils entraînent des « contraintes excessives ». Dans un examen fondé sur l’article 15, il faut d’abord déterminer quels moyens raisonnables seraient nécessaires pour garantir l’égalité réelle. Le défendeur n’a offert ni justification ni défense fondée sur l’article premier de la Charte. La NSI constitue une tentative de la part du gouvernement de prendre des « moyens raisonnables » d’adaptation. Si la NSI était appliquée de façon appropriée, elle améliorerait la situation des personnes aveugles. L’absence de mise en œuvre ou d’application de la NSI a le même effet que l’inexistence de la NSI. Ainsi, la NSI est si limitée dans son application qu’elle en est discriminatoire.

S’agissant des « moyens raisonnables » d’adaptation, le défendeur a seulement soutenu que les personnes ayant une déficience visuelle peuvent obtenir, en ayant recours à d’autres moyens, notamment les demandes en personne, par téléphone et par la poste, la même information que celle offerte en ligne aux personnes qui peuvent voir. Cependant, ces autres moyens proposés par le défendeur ne peuvent pas prétendre à l’égalité réelle de traitement. Une personne aveugle qui doit téléphoner à un bureau du gouvernement pour obtenir de l’information ou des services qu’une autre personne, qui peut voir, peut obtenir en ligne n’obtient pas l’égalité réelle de traitement. Les moyens de rechange envisagés proposés par le demandeur avaient un tel caractère limitatif qu’ils étaient discriminatoires. Le gouvernement n’a fourni aucune preuve établissant que l’absence des services en ligne était une limite raisonnablement imposée par une règle de droit et dont la justification peut se démontrer au regard de l’article premier.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 1, 15, 24(1).

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27).

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 1, 15, 24(1).

Loi sur la gestion des finances publiques, L.R.C. (1985), ch. F-11, art. 7 (mod. par L.C. 1991, ch. 24, art. 49(A); 2003, ch. 22, art. 224z.37)(A)).

Federal Courts Rules, SOR/98-106, rr. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2), 400 (as am. by SOR/2002-417, s. 25(F); 2010-176, s. 11).

Financial Administration Act, R.S.C., 1985, c. F-11, s. 7 (as am. by S.C. 1991, c. 24, s. 49(E); 2003, c. 22, s. 224(z.37)(E)).

Official Languages Act, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31.

Privacy Act, R.S.C., 1985, c. P-21.

Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. (1985), ch. P-21.

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27).

Loi sur les langues officielles, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 31.

Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règles 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2), 400 (mod. par DORS/2002-417, art. 25(F); 2010-176, art. 11).

CASES CITED

APPLIED:

Eldridge v. British Columbia (Attorney General), [1997] 3 S.C.R. 624, (1997), 151 D.L.R. (4th) 577, [1998] 1 W.W.R. 50; *R. v. Kapp*, 2008 SCC 41, [2008] 2 S.C.R. 484, 294 D.L.R. (4th) 1, [2008] 8 W.W.R. 1; *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143, (1989), 56 D.L.R. (4th) 1, [1989] 2 W.W.R. 289; *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497, (1999), 170 D.L.R. (4th) 1, 43 C.E.L. (2d) 49; *Eaton v. Brant County Board of Education*, [1997] 1 S.C.R. 241, (1997), 142 D.L.R. (4th) 385, 41 C.R.R. (2d) 240; *Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 SCC 15, [2007] 1 S.C.R. 650, 279 D.L.R. (4th) 1, 59 Admin. L.R. (4th) 1.

CONSIDERED:

Canadian Assn. of the Deaf v. Canada, 2006 FC 971, [2007] 2 F.C.R. 323, 272 D.L.R. (4th) 55, 143 C.R.R. (2d) 61; *British Columbia (Minister of Forests) v. Okanagan Indian Band*, 2003 SCC 71, [2003] 3 S.C.R. 371, 233 D.L.R. (4th) 577, [2004] 2 W.W.R. 252; *Canadian National Railway Co. v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 1114, (1987), 40 D.L.R. (4th) 193, 27 Admin. L.R. 172.

AUTHORS CITED

Alliance for Equality of Blind Canadians. *Common Look and Feel Report*, February 2005.

Authoring Tool Accessibility Guidelines 1.0, online: <<http://www.w3.org/TR/WAI-AUTOOLS/ata10.pdf>>.

Authoring Tool Accessibility Guidelines (ATAG) 2.0, online: <<http://www.w3.org/TR/ATAG20/>>.

Canada. Report of the Commission of Inquiry on Equality in Employment. *Report of the Commission on Equality in Employment*. Ottawa: Supply and Services Canada, 1984 (Commissioner: Rosalie Silberman Abella).

Canadian Human Rights Commission. *No Alternative: A Review of the Government of Canada's Provision of*

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général), [1997] 3 R.C.S. 624; *R. c. Kapp*, 2008 CSC 41, [2008] 2 R.C.S. 483; *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497; *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241; *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 CSC 15, [2007] 1 R.C.S. 650.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Assoc. des sourds du Canada c. Canada, 2006 CF 971, [2007] 2 R.C.F. 323; *Colombie-Britannique (Ministre des Forêts) c. Bande indienne Okanagan*, 2003 CSC 71, [2003] 3 R.C.S. 371; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1987] 1 R.C.S. 1114.

DOCTRINE CITÉE

Alliance pour l'égalité des personnes aveugles du Canada. *Common Look and Feel Report*, février 2005.

Authoring Tool Accessibility Guidelines 1.0, en ligne : <<http://www.w3.org/TR/WAI-AUTOOLS/ata10.pdf>>.

Authoring Tool Accessibility Guidelines (ATAG) 2.0, en ligne : <<http://www.w3.org/TR/ATAG20/>>.

Canada. Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi. *Rapport de la Commission sur l'égalité en matière d'emploi*. Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1984 (Commissaire : Rosalie Silberman Abella).

Commission canadienne des droits de la personne. *Il n'y a pas de média substitut : Examen de la distribution, par*

- Alternative Text Formats for People Who Are Blind, Deaf-Blind or Visually Impaired*, October 2006, online: <http://www.chrc-ccdp.ca/pdf/NoAlternative_en.pdf>.
- Coopérative AccessibilitéWeb. *Are Quebec Web sites accessible?*, online: <<http://triennale-2007.accessibiliteweb.com/en/index.php>>.
- European Commission. *MeAC — Measuring Progress of eAccessibility in Europe: Assessment of the Status of eAccessibility in Europe*, online: <http://www.eaccessibility-progress.eu/wp-content/uploads/2008/04/meac_report_06_11_final.pdf>.
- Treasury Board of Canada Secretariat. *Common Look and Feel for the Internet 1.0: Standards and Guidelines*, online: <http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20060117055157/http://tbs-sct.gc.ca/clf-nsi/inter/inter-01-00_e.asp>.
- Treasury Board of Canada Secretariat. *Common Look and Feel for the Internet 2.0: Standards and Guidelines*, online: <<http://www.tbs-sct.gc.ca/clf2-nsi2/index-eng.asp>>.
- Treasury Board of Canada Secretariat. *Common Look and Feel Standards for the Internet*, Part 2 : Standard on the Accessibility, Interoperability and Usability of Web Sites, online: <<http://www.tbs-sct.gc.ca/clf2-nsi2/clfs-nnsi/clfs-nnsi-2-eng.asp>>.
- Treasury Board of Canada Secretariat. *Communications Policy of the Government of Canada*, online: <<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=12316§ion=text>>.
- United Nations Global Audit of Web Accessibility, online: <<http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/fnomensarep.pdf>>.
- Web Content Accessibility Guidelines 1.0, online: <<http://www.w3.org/TR/WAI-WEBCONTENT/wai-pageauth.pdf>>.
- Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0, online: <<http://www.w3.org/TR/2008/REC-WCAG20-20081211/>>.
- le gouvernement du Canada, de documents en formats substitués destinés aux personnes aveugles, sourdes et aveugles ou qui ont une déficience visuelle, octobre 2006, en ligne : <http://www.chrc-ccdp.ca/pdf/NoAlternative_fr.pdf>.
- Commission européenne. *MeAC – Measuring Progress of eAccessibility in Europe: Assessment of the Status of eAccessibility in Europe*, en ligne : <http://www.eaccessibility-progress.eu/wp-content/uploads/2008/04/meac_report_06_11_final.pdf>.
- Coopérative AccessibilitéWeb. *Accessibles, les sites Web au Québec?*, en ligne : <<http://triennale-2007.accessibiliteweb.com/fr/index.php>>.
- Directives pour l'accessibilité aux contenus Web (version 1.0), en ligne : <<http://www.la-grange.net/w3c3wcag1/wai-pageauth.html>>.
- Règles d'accessibilité pour les outils d'édition 1.0, en ligne : <<http://www.la-grange.net/w3c/atag10/>>.
- Règles pour l'accessibilité des contenus Web (WCAG) 2.0, en ligne : <<http://www.w3.org/Translations/WCAG20-fr/WCAG20-fr-20090625/>>.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. *Normalisation des sites Internet 1.0 : Normes et lignes directrices*, en ligne : <http://collectionscanada.gc.ca/webarchives/20060117101351/http://www.tbs-sct.gc.ca/clf-nsi/inter/inter-01-00_f.asp>.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. *Normalisation des sites Internet 2.0 : Normes et lignes directrices*, en ligne : <<http://www.tbs-sct.ca/clf2-nsi2/index-fra.asp>>.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. *Normes de la normalisation des sites Internet*, partie 2 : Norme sur l'accessibilité, l'interopérabilité et la facilité d'emploi des sites Web, en ligne : <<http://www.tbs-sct.gc.ca/clf2-nsi2/clfs-nnsi/clfs-nnsi-2-fra.asp>>.
- Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. *Politique de communication du gouvernement du Canada*, en ligne : <<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=12316§ion=text>>.
- United Nations Global Audit of Web Accessibility, en ligne : <<http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/fnomensarep.pdf>>.

APPLICATION for a declaration under section 18.1 of the *Federal Courts Act* that the standards implemented by the federal government for providing visually impaired Canadians with access to government information and services on the Internet and the way in which those standards are implemented has denied the applicant equal access to government information and services and thereby violated her rights under subsection

DEMANDE de jugement déclaratoire présentée aux termes de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* pour que la Cour statue que les normes appliquées par le gouvernement fédéral en ce qui concerne l'accès par Internet des Canadiens ayant une déficience visuelle aux services et renseignements gouvernementaux, et la façon dont ces normes sont appliquées, privaient la demanderesse de l'égalité d'accès aux services et renseignements gouvernementaux et portaient ainsi

15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.
Application allowed.

atteinte aux droits qui lui sont garantis par le paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Demande accueillie.

APPEARANCES

J. David Baker and Meryl Zisman Gary for applicant.

E. Gail Sinclair, Christine E. Mohr and Michelle Ratpan for respondent.

ONT COMPARU

J. David Baker et Meryl Zisman Gary pour la demanderesse.

E. Gail Sinclair, Christine E. Mohr et Michelle Ratpan pour le défendeur.

SOLICITORS OF RECORD

Bakerlaw, Toronto, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Bakerlaw, Toronto, pour la demanderesse.

Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

The following are the amended reasons for judgment and judgment rendered in English by

Ce qui suit est la version française des motifs modifiés du jugement et du jugement rendu par

[1] KELEN J.: This is an application for a declaration under section 18.1 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am. *idem*, s. 14)] that the standards implemented by the federal government for providing visually impaired Canadians with access to government information and services on the Internet, and the way in which those standards are implemented, has denied the applicant equal access to government information and services, and thereby violated her rights under subsection 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44] (the Charter).

[1] LE JUGE KELEN : Il s'agit d'une demande de jugement déclaratoire présentée à la Cour aux termes de l'article 18.1 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod., *idem*, art. 14)], pour qu'elle statue que les normes appliquées par le gouvernement fédéral en ce qui concerne l'accès par Internet des Canadiens ayant une déficience visuelle aux services et renseignements gouvernementaux, et la façon dont ces normes sont appliquées, privent la demanderesse de l'égalité d'accès aux services et renseignements gouvernementaux et portent ainsi atteinte aux droits qui lui sont garantis par le paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44] (la Charte).

TABLE OF CONTENTS

	Paragraph
The Parties	2
Background Facts	5
The Evidence—Five Types	25
Issue	75
Relevant Legislation	76
Analysis	80
Preliminary Legal Matters	80
Assessment of the Evidence	88
Applying the Law	132
Conclusion	179
Legal Costs	180
Judgment	Page 429

TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphe
Les parties	2
Le contexte factuel	5
Les éléments de preuve — Cinq types	25
La question en litige	75
La législation pertinente	76
Analyse	80
Questions juridiques préliminaires	80
Appréciation de la preuve	88
Application du droit	132
Conclusion	179
Les dépens	180
Jugement	Page 429

THE PARTIES

[2] The applicant, Donna Jodhan, is a Canadian citizen, resident in Toronto, Ontario. She is legally blind. She graduated from McGill University in 1981 with a Master of Business Administration and a Diploma in Management. She is the owner of “Sterling Creations”, a consulting business which provides analyses and recommendations to clients regarding the accessibility of their products or services to special needs users. Her qualifications and profession support the applicant’s characterization of herself as a sophisticated computer user, familiar with accessing the Internet.

[3] The respondent, the Attorney General of Canada, is named as a representative of the departments and agencies of the Government of Canada.

[4] This application is based on the applicant’s inability to access government informational and transactional services online, notwithstanding the government’s accessibility standards for the visually impaired which have been in effect since 2001. Before this Court, the applicant provided five examples of her failed attempts to access federal government services online, which

LES PARTIES

[2] La demanderesse, Donna Jodhan, est une citoyenne canadienne qui réside à Toronto, en Ontario. Elle est aveugle au sens de la loi. Elle a reçu de l’Université McGill en 1981 une maîtrise en administration des affaires et un diplôme en gestion. Elle est propriétaire de « Sterling Creations », une entreprise d’experts-conseils qui produit des analyses et des recommandations à ses clients quant à l’accessibilité de leurs produits et services destinés à des utilisateurs ayant des besoins particuliers. Les qualifications et la profession de la demanderesse confirment sa prétention selon laquelle elle est une bonne utilisatrice des ordinateurs et que l’accès à Internet lui est familier.

[3] Le défendeur, le procureur général du Canada, représente les ministères et organismes du gouvernement du Canada.

[4] La présente demande concerne l’incapacité de la demanderesse d’avoir accès en ligne aux services informatifs et interactifs du gouvernement, en dépit des normes gouvernementales en matière d’accessibilité des personnes ayant une déficience visuelle qui sont en vigueur depuis 2001. Devant la Cour, la demanderesse a présenté cinq exemples de ses tentatives infructueuses

she claims are due to the failure of the federal government Web sites to meet accessible design standards. The applicant submits that these examples are representative of systemic failures of the government to implement the accessibility standards for the visually impaired. Accordingly, the applicant seeks a systemic remedy.

BACKGROUND FACTS

The government's presence on the Internet—"the government online"

[5] The government has approximately 106 departments and agencies that provide a range of services and programs to Canadians. The parties agree that since the late 1990s one focus of the government has been to use the Internet to enhance the delivery of information and services to Canadians. For example, under a program that ran from 1999 to 2006, 34 government departments worked together to provide the 130 most commonly used federal government services to Canadians on the Internet, i.e. "online".

[6] The government has two types of online services—informational and interactive. These include a single Web site from which applicants can access online applications to all federal government job postings; online applications for social services, such as Employment Insurance and Canada Pension Plan benefits; online passport applications; and online guides and tools for accomplishing such diverse activities as starting a new business, and finding travel advisories and recommendations for travel abroad.

[7] The security of some of the interactive services is protected through a group of services called the "Secure Channel". One of the Secure Channel security services

d'accès en ligne aux services du gouvernement fédéral. Selon la demanderesse, cette inaccessibilité des sites Web du gouvernement est imputable à la non-observation des normes de conception établies en matière d'accessibilité. Elle prétend que ces exemples sont la preuve d'un défaut systémique de la part du gouvernement de mettre en œuvre les normes d'accessibilité établies pour les personnes ayant une déficience visuelle. Par conséquent, la demanderesse demande que la réparation soit systémique.

LE CONTEXTE FACTUEL

La présence du gouvernement sur Internet — « le gouvernement en ligne »

[5] Il y a approximativement 106 agences et ministères gouvernementaux qui fournissent divers services et mettent en œuvre divers programmes pour le bénéfice des Canadiens. Les parties conviennent que, depuis la fin des années 90, le gouvernement s'est attaché, entre autres, à recourir à Internet comme moyen d'améliorer sa prestation de services et sa diffusion de l'information aux Canadiens. Par exemple, au moyen d'un programme exécuté de 1999 à 2006, 34 organismes du gouvernement ont unis leurs efforts pour offrir sur Internet, c'est-à-dire « en ligne », les 130 services gouvernementaux fédéraux les plus en demande.

[6] Le gouvernement offre deux types de services en ligne : des services informatifs et des services interactifs. Par l'accès à un seul site Web, une personne peut accéder en ligne aux applications électroniques des emplois offerts à la fonction publique fédérale, des demandes de services sociaux tels que les prestations de l'assurance-emploi et du Régime de pensions du Canada, des demandes de passeport; elle a aussi accès en ligne à des outils et à des guides lui permettant, entre autres, de lancer une nouvelle entreprise ou de se renseigner sur les avis et conseils donnés aux personnes qui envisagent de voyager à l'étranger.

[7] La sécurité de certains des services interactifs est assurée par un groupe de services appelés « Voie de communication protégée (la Voie protégée) ». L'un de

is “ePass”, which is a service used to protect the confidentiality of information that users provide to government departments over the Internet. These services were described by the respondent’s witness, Ken Cochrane, who has been Chief Information Officer of the Treasury Board since 2006, and responsible for overseeing Information Technology and Information Management projects at government agencies. Mr. Cochrane describes the ePass service as the required technology for all government departments where personal information is to be inputted by Web site users. Examples of such Web sites include those that allow users to access and update information on Employment Insurance and to apply for passports online. The uncontested evidence is that in 2008 the ePass program was used by 23 government departments to deliver a total of 83 programs.

The government’s communication policy and accessibility policy

[8] The *Communications Policy of the Government of Canada* [Communications Policy], a policy issued by the Treasury Board pursuant to section 7 [as am. by S.C. 1991, c. 24, s. 49(E); 2003, c. 22, s. 224(z.37)(E)] of the *Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11, governs communications, including online communications, made by the federal public administration. One of the purposes of the Communications Policy is to ensure that communications by the federal government comply with various statutes and policies, for example, the Charter, *Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, and the *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21.

[9] One of the policies to which the Communications Policy makes federal institutions subject is the *Common Look and Feel for the Internet: Standards and Guidelines* [CLF Standard], which were first issued in May 2000 (the CLF 1.0 Standard), with 2001 as the required implementation date. The CLF 1.0 Standard was developed to ensure that federal government Web sites conform to a common look and feel, designed to ensure that online services be provided in an efficient and

ces services de sécurité est le « laissez-passer électronique », qui protège la confidentialité des renseignements que les utilisateurs fournissent aux organismes du gouvernement par Internet. Ces services ont été décrits par Ken Cochrane, dirigeant principal de l’information au Conseil du Trésor depuis 2006 et superviseur des projets de technologie et de gestion de l’information mis en œuvre dans les agences. Selon M. Cochrane, il s’agit d’une technologie nécessaire pour tous les organismes gouvernementaux là où il y a obtention de renseignements personnels de la part des utilisateurs des sites Web, par exemple les personnes qui, en ligne, veulent mettre à jour leurs renseignements personnels pour ce qui est de l’assurance-emploi et celles qui demandent un passeport. La preuve non contestée est que, en 2008, 23 organismes du gouvernement utilisaient les laissez-passer électroniques dans la prestation de 83 programmes.

La politique du gouvernement en matière de communication et d’accessibilité

[8] La *Politique de communication du gouvernement du Canada* (la Politique de communication), établie par le Conseil du Trésor en vertu de l’article 7 [mod. par L.C. 1991, ch. 24, art. 49(A); 2003, ch. 22, art. 224z.37(A)] de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11, gouverne les communications, y compris les communications en ligne, de l’administration publique fédérale. Cette politique a pour but, entre autres, de garantir que les communications du gouvernement fédéral respectent diverses lois et politiques, par exemple, la Charte, la *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 31, et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21.

[9] L’une des normes auxquelles les organismes fédéraux sont assujettis en vertu de la Politique de communication est intitulée *Normalisation des sites Internet : Normes et lignes directrices* [NSI] et a vu le jour en mai 2000 (la norme NSI 1.0). Elle avait 2001 comme date d’entrée en vigueur. La NSI 1.0 visait à garantir que les sites Web du gouvernement fédéral auraient une apparence et une fonctionnalité communes et que les services offerts en ligne seraient efficaces et

accessible manner. The CLF 1.0 Standard consisted of four mandatory standards and two guidelines. The four standards included instructions on developing Web sites that would be accessible to, *inter alia*, visually impaired individuals by 2001.

[10] An updated standard came into effect on January 1, 2007, with an implementation deadline of December 31, 2008 for all federal institutions. The updated standard consists of four parts. The Internet accessibility standards of the updated standard are contained in Part 2, “Standard on the Accessibility, Interoperability and Usability of Web Sites” (the CLF 2.0 Standard). The parties agree that the Internet accessibility standards are essentially the same between the CLF 1.0 Standard, which came into effect in 2001, and the CLF 2.0 Standard.

[11] The Communications Policy recognizes the importance of providing information to Canadians via a variety of channels. Under the heading “Policy Statement”, the Communications Policy states:

It is the policy of the Government of Canada to:

...

4. **Employ a variety of ways and means to communicate, and provide information in multiple formats to accommodate diverse needs.** Government information must be broadly accessible throughout society. The needs of all Canadians, whose perceptual or physical abilities and language skills are diverse, must be recognized and accommodated. Information must be accessible so citizens, as responsible members of a democratic community, may be aware of, understand, respond to and influence the development and implementation of policies, programs, services and initiatives. Information must be available in multiple formats to ensure equal access. All means of communication – from traditional methods to new technologies – must be used to reach and communicate with Canadians wherever they may reside. Modern government requires the capacity to respond effectively over multiple channels in a 24-hour, global communications environment.

accessibles. La norme NSI 1.0 comportait quatre normes obligatoires et deux lignes directrices. Les quatre normes donnaient des instructions sur l’élaboration des sites Web de manière à les rendre accessibles, entre autres, aux personnes ayant une déficience visuelle au plus tard en 2001.

[10] La norme a été actualisée le 1^{er} janvier 2007 et elle avait le 31 décembre 2008 pour date de mise en œuvre dans tous les organismes fédéraux. Cette norme actualisée comporte quatre parties. C’est la partie 2 qui contient la norme d’accessibilité à Internet « Norme sur l’accessibilité, l’interopérabilité et la facilité d’emploi des sites Web » (la NSI 2.0). Les parties conviennent que la NSI 1.0 (entrée en vigueur en 2001) et la NSI 2.0 sont essentiellement les mêmes sur la question de l’accessibilité.

[11] La Politique de communication souligne l’importance de fournir de l’information aux Canadiens par des moyens variés. À la rubrique « Énoncé de la politique », la Politique de communication établit :

Le gouvernement du Canada a pour politique :

[...]

4. **D’employer diverses façons et divers moyens de communiquer, et de fournir l’information sur de nombreux supports de manière à répondre à divers besoins.** L’information gouvernementale doit être accessible à tous les secteurs de la société. Il faut prendre en compte les besoins de tous les Canadiens, dont les habiletés perceptives et physiques ainsi que les compétences linguistiques sont variées, et y répondre. Les renseignements doivent être accessibles pour que tous les citoyens, en tant que membres d’une collectivité démocratique, soient au courant de l’élaboration et de la mise en œuvre des politiques, programmes, services et initiatives, les comprennent, qu’ils y réagissent et qu’ils exercent une influence à cet égard. Les renseignements doivent être disponibles sur de nombreux supports pour assurer l’égalité d’accès. Il faut utiliser tous les moyens de communication, allant des méthodes conventionnelles aux nouvelles technologies, pour communiquer avec les Canadiens où qu’ils habitent. Un gouvernement moderne doit pouvoir réagir efficacement dans un milieu de communication globale actif 24 heures sur 24, en ayant recours à de nombreux moyens de diffusion.

The Communications Policy enumerates “service centres”, the telephone, mail, print and broadcast media and the Internet as examples of the multiple channels for service delivery that government organizations should consider in providing services to the public.

[12] In this regard, Requirement 3 of Part 2 of the CLF 2.0 Standard, titled “Accessible alternate format of documents on Web sites”, similarly recognizes the importance of utilizing multiple channels for service delivery to the blind:

Where best efforts cannot make the content or application accessible – that is, where a document cannot be represented in XHTML 1.0 Strict or a language described by World Wide Web Consortium (W3C) Recommendations – the institution must:

- include an Accessibility Notice on the same page, immediately preceding the inaccessible element(s), that informs site visitors how to obtain accessible versions including print, Braille, and audio; and
- include an Accessibility Notice on the “Help” page(s) of the Web site.

Providing accessible versions other than accessible XHTML is a “last resort” measure. It is not intended to be a convenient method of avoiding the often-minimal effort necessary to make Web pages or Web applications accessible.

How visually impaired Canadians access the Internet— “How the blind read the Internet”

[13] According to the applicant’s witness John Rae, in 2001, Statistics Canada identified 610 950 Canadians as blind or visually impaired. Visually impaired and blind individuals can independently access Internet content online using specific assistive technologies. These include “screen readers,” which are software devices that “read” Web site content aloud to the user, and “Braille output devices”, which are devices that convert Web site content into Braille for the user to “read”

La Politique de communication énumère les « centres de services », le téléphone, la poste, les imprimés, les médias électroniques et Internet comme exemples de la diversité des moyens de prestation de services que les organismes gouvernementaux devraient considérer dans leur relation avec le public.

[12] Sur ce point, la troisième exigence de la partie 2 de la NSI 2.0, intitulée « Formats de rechange accessibles pour les documents publiés sur les sites Web », souligne aussi l’importance d’utiliser une variété de moyens lorsqu’il s’agit de la prestation de services aux personnes aveugles :

Lorsque, en dépit des mesures prises, il n’est pas possible de rendre le contenu ou l’application accessible, c’est-à-dire lorsqu’un document ne peut pas être présenté en langage XHTML 1.0 Strict ou dans un langage décrit dans les recommandations formulées par le W3C, l’institution doit :

- insérer un avis concernant l’accessibilité dans la page, immédiatement avant l’élément inaccessible, pour informer les visiteurs de la marche à suivre pour obtenir une version accessible imprimée, en braille ou audio;
- insérer un avis concernant l’accessibilité dans la ou les pages d’aide du site Web.

La publication de versions accessibles dans un format autre que le format XHTML recommandé ne doit se faire qu’en dernier recours. Il ne s’agit pas d’un moyen pratique d’éviter les interventions minimales nécessaires pour rendre accessibles les pages et les applications Web.

Comment un Canadien ayant une déficience visuelle a-t-il accès à Internet? — « Comment la personne aveugle lit-elle Internet »

[13] Selon John Rae, témoin de la demanderesse, en 2001, Statistique Canada dénombrait 610 950 Canadiens aveugles ou ayant une déficience visuelle. Les personnes aveugles ou ayant une déficience visuelle peuvent avoir indépendamment accès à Internet en ligne en ayant recours à des technologies d’assistance particulières, par exemple les « lecteurs d’écran », qui sont des dispositifs électroniques qui « lisent » le contenu des sites Web à haute voix pour l’utilisateur, et les « dispositifs de sortie

tactilely. Screen readers are long-established software programs to make computers accessible to blind and visually impaired users.

The federal government's accessibility standards—
“Making online government accessible to the blind”

[14] As stated above, the Internet accessibility standards established by the federal government are set out in the CLF 1.0 Standard, which was to be implemented by 2001. The CLF Standard is built upon international guidelines, called the *Web Content Accessibility Guidelines 1.0* (WCAG 1.0) produced in 1999 by the World Wide Web Consortium [W3C], an international organization devoted to developing technical standards for the Internet.

[15] The WCAG 1.0 provides detailed instructions to developers of Internet content, such as Web site designers, regarding how to help make Internet content accessible to people with disabilities, including the visually impaired. These instructions are created in the form of “checkpoints” that developers can reference to ensure that their Web sites conform to the WCAG 1.0. The checkpoints are prioritized into three categories.

[16] The first category, Priority 1 checkpoints, is described as a basic requirement, necessary to ensure that no group finds it impossible to access the Web site content. Ms. Waddell, the respondent's expert witness, described Priority 1 checkpoints as follows, at paragraph 62 of her affidavit. Ms. Waddell is a United States-based expert on Web site accessibility, and is Executive Director of the International Center for Disability Resources on the Internet and the author of books and publications on Internet accessibility. Although the applicant suggested that she may lack expertise in certain areas of Web accessibility, the Court accepts her

en braille », qui permettent de convertir le contenu d'un site Web en braille pour que l'utilisateur puisse en faire une « lecture tactile ». Les lecteurs d'écran existent depuis longtemps comme programmes informatiques rendant accessibles les ordinateurs aux personnes aveugles ou ayant une déficience visuelle.

Les normes du gouvernement fédéral en matière d'accessibilité — « Rendre le gouvernement en ligne accessible aux personnes aveugles

[14] Comme je l'ai mentionné, les normes du gouvernement fédéral en matière d'accessibilité à Internet sont énoncées dans la NSI 1.0, entrée en vigueur en 2001. Cette norme se fonde sur les lignes directrices intitulées *Directives pour l'accessibilité aux contenus Web (version 1.0)* (les WCAG 1.0), élaborées sur le plan international en 1999 par le W3C [Consortium World Wide Web], une organisation internationale spécialisée dans l'élaboration de normes techniques pour Internet.

[15] Les WCAG 1.0 donnent des directives détaillées aux développeurs de contenus Internet tels que les concepteurs de sites Web, en ce qui concerne des façons de rendre les contenus Internet accessibles aux personnes ayant des déficiences, dont les personnes ayant une déficience visuelle. Ces directives prennent la forme de « critères » qui servent de guides aux développeurs et leur permettent de s'assurer que leurs sites Web sont conformes aux WCAG 1.0. Les critères sont regroupés dans l'une ou l'autre de trois catégories, selon la priorité qui doit leur être accordée.

[16] Les critères de la première catégorie, les critères de priorité 1, sont décrits comme étant des exigences de base, nécessaires et visant à garantir qu'aucun groupe de personnes ne soit dans l'impossibilité d'accéder au contenu d'un site Web. M^{me} Waddell, témoin experte du défendeur, décrit les critères de priorité 1, au paragraphe 62 de son affidavit. Travaillant aux États-Unis, M^{me} Waddell est directrice exécutive du International Center for Disability Resources on the Internet et auteure d'ouvrages et de publications sur l'accessibilité à Internet. Bien que la demanderesse ait donné à entendre que les connaissances de M^{me} Waddell puissent être

qualifications as an expert with regard to all of the issues to which she testified. Her evidence is referred to below.

Priority 1 Checkpoints consist of 16 technical rules that must be met by the web developer. Otherwise, one or more groups of persons with disabilities will not be able to access content on the web. These checkpoints are a basic requirement for some groups to access web content.

An example of a Priority 1 checkpoint is that all images displayed on Web sites should have “text equivalent[s]” that convey the same function or purpose as the image itself. Thus, an image on the screen that a sighted user would know to click in order to follow a link to another Web site should not only describe the picture in its text equivalent, but should explain that the picture will link the user to another Web site. This is because properly rendered text can be accessed by almost all assistive technologies like screen readers, and therefore can be made accessible to most users, while images are often inaccessible to assistive technologies. The WCAG 1.0 also specifies the way in which developers should code the text in order to ensure that it will be accessible by assistive technologies.

[17] The second category, Priority 2 checkpoints, is described as checkpoints that a developer of Web site content “should” implement, in order to ensure that no group will “find it difficult” to access the Web site. In paragraph 62 of her affidavit, the respondent’s expert Ms. Waddell described Priority 2 checkpoints as follows:

Priority 2 Checkpoints consist of 30 technical rules that should be met by the web developer. Otherwise, one or more groups will find it difficult to access content on the web. Satisfying Priority 2 Checkpoints removes significant barriers to accessing Web content.

lacunaires sur certaines questions d’accessibilité à Internet, la Cour accepte ses qualifications à titre d’experte pour ce qui est de toutes les questions sur lesquelles elle a témoigné. Il est fait référence à son témoignage plus loin dans les présents motifs.

[TRADUCTION] Les critères de priorité 1 consistent en 16 règles techniques que le développeur Web doit respecter pour éviter qu’un ou plusieurs groupes de personnes ayant des déficiences ne soient dans l’impossibilité d’accéder au contenu d’un site Web. Ces critères sont des exigences de base pour que certains groupes puissent accéder au contenu d’un site Web.

Comme exemple de critère de priorité 1, toutes les images montrées sur un site Web devraient avoir un [TRADUCTION] « équivalent texte » qui remplit la même fonction ou permet d’atteindre le même but que l’image montrée. Ainsi, l’image montrée à l’écran, qu’un utilisateur sans handicap visuel interpréterait comme devant être cliquée comme lien à un autre site Web ne devrait pas seulement être décrite par son équivalent texte, mais expliquer aussi qu’elle sert de lien d’accès à un autre site Web. Il en est ainsi parce que du texte correctement rendu peut être accessible au moyen de presque toutes les technologies d’assistance, comme les lecteurs d’écran, et ainsi être utile à la plupart des utilisateurs, alors que les images sont souvent inaccessibles aux technologies d’assistance. Les WCAG 1.0 précisent aussi comment les développeurs devraient encoder le texte pour garantir qu’il est accessible au moyen des technologies d’assistance.

[17] Les critères de la deuxième catégorie, les critères de priorité 2, sont des critères que les développeurs de contenus de site Web [TRADUCTION] « devraient » mettre en œuvre pour éviter qu’un ou plusieurs groupes [TRADUCTION] « aient de la difficulté » à accéder à un site Web. Au paragraphe 62 de son affidavit, M^{me} Waddell décrit les critères de priorité 2 de la façon suivante:

[TRADUCTION] Les critères de priorité 2 consistent en 30 règles techniques que les développeurs de sites Web devraient respecter pour éviter qu’un ou plusieurs groupes aient de la difficulté à accéder à un site Web. Le respect des critères de priorité 2 enlève des obstacles considérables à l’accessibilité des sites Web.

An example of a Priority 2 checkpoint is that developers should refrain from using the style of a “header” to create text effects (for example, to create bold text).

[18] The final category, Priority 3 checkpoints, are checkpoints that a developer of Web site content “may” implement, in order to prevent some groups from finding it “somewhat difficult” to access Web site content.

[19] The CLF 1.0 Standard requires that government Web site developers design and implement all of the Priority 1 and Priority 2 checkpoints of the WCAG 1.0. The CLF Standard allows individual institutions to apply for exemptions if required.

[20] The WCAG 1.0 was replaced as a recommendation by the World Wide Web Consortium when it issued updated *Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0* (WCAG 2.0) in December 2008. The CLF 2.0 Standard does not reference WCAG 2.0 (which was only finalized after the CLF 2.0 Standard was issued).

Enforcement standards

[21] The CLF 2.0 Standard explicitly requires the “deputy head”—which it defines in its Glossary as “equivalent to ‘deputy minister’, ‘chief executive officer’ or some other title denoting this level of responsibility”—of each institution to be responsible for implementing the standards in their institutions. Deputy heads are also required to monitor their departments’ continued compliance with the CLF Standard. Although the CLF 1.0 Standard did not explicitly set out these responsibilities, neither party suggested that they represent a change in role.

[22] According to the CLF 2.0 Standard, the Treasury Board has an oversight and implementation role with regard to the CLF Standard:

Comme exemple de critère de priorité 2, les développeurs ne devraient pas utiliser le style d’une « cellule » pour doter du texte d’une certaine apparence (par exemple pour mettre du texte en caractères gras).

[18] La troisième et dernière catégorie, les critères de priorité 3, sont des critères que le développeur de site Web [TRADUCTION] « peut » mettre en œuvre pour éviter que certains groupes n’aient [TRADUCTION] « certaines difficultés » d’accéder à un site Web.

[19] La NSI 1.0 exige que les développeurs de sites Web du gouvernement se conforment à tous les critères de priorité 1 et de priorité 2 des WCAG 1.0 pour ce qui est de la conception et de la mise en œuvre des sites. La NSI 1.0 prévoit que les organismes puissent présenter individuellement des demandes d’exemption si nécessaire.

[20] Les WCAG 1.0 ont été remplacées, à la suite d’une recommandation du W3C et de l’actualisation que le W3C en a faite, par les *Règles pour l’accessibilité des contenus Web (WCAG) 2.0* (WCAG 2.0), en décembre 2008. La NSI 2.0 ne fait pas référence aux WCAG 2.0, qui n’ont été établies définitivement qu’après que la NSI 2.0 eut été adoptée.

L’application des normes

[21] La NSI 2.0 confie explicitement à l’« administrateur général » —, fonction qui, définie dans son glossaire, « [c]orrespond à “sous-ministre”, “premier dirigeant” ou à un autre titre du genre attribué à ce niveau de responsabilité » — de chaque organisme la responsabilité de la mise en œuvre des normes dans sa propre organisation. Il lui incombe également d’assurer le suivi de la conformité à la NSI. Bien que la NSI 1.0 ne fit pas explicitement mention de ces responsabilités, ni l’une ni l’autre partie n’a donné à entendre qu’il s’agissait de responsabilités nouvelles.

[22] Selon la NSI 2.0, la supervision de son application revient au Conseil du Trésor :

The Treasury Board Secretariat will monitor compliance with all aspects of this standard in a variety of ways, including but not limited to assessments under the Management Accountability Framework, examinations of Treasury Board Submissions, *Departmental Performance Reports* and results of audits, evaluations and studies.

[23] The Treasury Board accomplishes this oversight role through the Treasury Board Secretariat and a Common Look and Feel Office (CLF Office). The CLF Office was established in early 2000. It develops the Common Look and Feel policy instruments, and supports federal institutions in implementing the CLF Standard by providing them with a toolkit, templates and guides. The CLF Office also works with departments to develop the departments' understanding and capacity to implement the CLF Standard, by creating consultation forums such as "Centres of Expertise", which are groups of experts within each department who are identified by the CLF Office to help developers within their respective institutions implement the CLF Standard. There are 93 CLF Centers of Expertise set up in different departments and agencies. The CLF Office does not conduct ongoing monitoring of departmental Web sites to ensure compliance with the CLF Standard.

[24] In practice, this means that the government relies upon deputy heads to develop appropriate policies to ensure that the CLF Standard is being implemented and enforced, and to communicate that compliance to the Treasury Board Secretariat.

THE EVIDENCE—FIVE TYPES

[25] The evidence provided by the parties can be categorized into five types. First, the parties submitted international reports on the performance of Canadian government Web sites in terms of their accessibility to the visually impaired and their overall service delivery. Second, the parties submitted Canadian reports of both internal and external reviews of government Web sites with respect to their accessibility to the visually impaired. Third, the parties provided reports on the accessibility of the ePass security service to the visually

Le Secrétariat du Conseil du Trésor surveillera la conformité à tous les éléments de la présente norme de diverses manières, notamment, mais sans s'y limiter, au moyen d'évaluations en vertu du Cadre de responsabilisation de gestion, d'examen des présentations au Conseil du Trésor, des *Rapports ministériels sur le rendement* et des résultats de vérifications, des évaluations et des études.

[23] Ce rôle de supervision, le Conseil du Trésor le joue par l'entremise du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau de la normalisation de sites Internet (le Bureau de la normalisation). Le Bureau de la normalisation a été établi au début de l'an 2000. Il élabore les instruments de politique générale de normalisation et soutient les organismes fédéraux dans la mise en œuvre de la NSI en leur fournissant une boîte à outils, des modèles et des guides. Le Bureau de la normalisation aide aussi ces organismes à comprendre la norme et à augmenter leur capacité de la mettre en œuvre, au moyen de groupes de discussion tels que les « Centres d'expertise », composés d'experts provenant de chaque organisme et désignés par le Bureau de la normalisation pour agir comme conseillers auprès de leurs développeurs dans l'application de la NSI. Il y a 93 centres d'expertise répartis dans les ministères et agences du gouvernement. Le Bureau de la normalisation ne fait pas de contrôles suivis de sites Web du gouvernement pour vérifier s'ils sont conformes à la NSI.

[24] En pratique, cela signifie que le gouvernement se fie aux administrateurs généraux pour établir des politiques garantissant que la NSI est mise en œuvre et appliquée et pour faire rapport au Conseil du Trésor.

LES ÉLÉMENTS DE PREUVE — CINQ TYPES

[25] Les parties ont présenté des éléments de preuve qui peuvent être regroupés en cinq types. Le premier : les parties ont présenté des rapports d'organismes internationaux sur la conformité des sites Web du gouvernement du Canada quant à leur accessibilité aux personnes ayant une déficience visuelle et quant à la qualité de la prestation de service en général. Le deuxième : les parties ont présenté des rapports canadiens d'examen tant internes qu'externes de sites Web du gouvernement quant à leur accessibilité aux

impaired. Fourth, the applicant submitted her own witness evidence of specific barriers to access encountered by herself and other visually impaired individuals when accessing government websites. Fifth, the respondent provided the evidence of its own witnesses regarding the accessibility of government Web sites to the visually impaired.

First type of evidence: International reports surveying the accessibility of Internet Web sites around the world

[26] The parties introduced two international reports that evaluate Web sites with respect to their accessibility to persons with disabilities. The United Nations report concluded that leading Web sites around the world do not comply with international accessibility standards for the visually impaired. The European Commission report concluded that ePass accessibility for the visually impaired across all countries is “very low”. It also concluded that Canada was ranked on a par with the United States and with nine EU [European Union] countries in which it was found that only between one and twenty-five percent of governmental Web sites achieved “basic” levels of accessibility. Moreover, Canada’s European G8 partners were consistently ranked ahead of Canada in this report. The details of these reports are as follows:

(i) The *United Nations Global Audit of Web Accessibility* (Nomensa: Bristol, England, 2006), performed for the U.N. by Nomensa in November of 2006. This audit investigated the accessibility of one site from each of five sectors in 20 countries, with the aim of obtaining an indication of the status of Web site accessibility across different sectors around the world. In Canada, the Web site audited as a representation of the “government” sector was the Web site of the Prime Minister’s Office, a site not subject to the CLF Standard. While this audit

personnes ayant une déficience visuelle. Le troisième : les parties ont présenté des rapports sur l’accessibilité du service de sécurité offert par les laissez-passer électroniques aux personnes ayant une déficience visuelle. Le quatrième : la demanderesse a présenté son propre témoignage sous forme d’exemples des obstacles auxquels elle-même et d’autres personnes ayant une déficience visuelle se sont heurtées en tentant d’avoir accès à des sites Web du gouvernement. Le cinquième : le défendeur a présenté les témoignages de ses propres témoins sur l’accessibilité des sites Web du gouvernement aux personnes ayant une déficience visuelle.

Le premier type : Les rapports d’organismes internationaux sur l’accessibilité des sites Web dans le monde

[26] Les parties ont présenté deux rapports d’organismes internationaux faisant l’évaluation des sites Web quant à leur accessibilité aux personnes ayant une déficience visuelle. Le rapport préparé pour les Nations Unies concluait que des sites Web de premier plan dans le monde ne respectaient pas les normes internationales en matière d’accessibilité établies en faveur des personnes ayant une déficience visuelle. Le rapport de la Commission européenne concluait que l’accessibilité aux laissez-passer électroniques par les personnes ayant une déficience visuelle était « très faible » dans tous les pays. Ce rapport concluait également que le Canada était sur un pied d’égalité avec les États-Unis et neuf pays de l’Union européenne en ce que seulement moins de 25 p. 100 des sites Web gouvernementaux avaient un niveau d’accessibilité de base. De plus, dans ce rapport, les partenaires européens du Canada au G8 faisaient tous mieux que le Canada. Ces rapports faisaient, entre autres, les précisions suivantes :

i) Le *United Nations Global Audit of Web Accessibility* (Nomensa : Bristol, Angleterre, 2006), préparé pour les Nations Unies par Nomensa, en novembre 2006. Il s’agissait d’une enquête sur l’accessibilité d’un site de chacun de cinq secteurs dans 20 pays visant à savoir à quel point les sites Web dans le monde étaient accessibles dans différents secteurs. Au Canada, le site Web examiné comme représentant du secteur du gouvernement était le site Web du Bureau du premier ministre, un site exempté de l’application de la NSI. Bien que l’enquête n’ait pas

did not look at any Canadian government Web sites subject to the CLF Standard, its overall conclusion was that leading Web sites around the world do not comply with international standards for accessibility; and

(ii) A report commissioned by the European Commission, *MeAC – Measuring Progress of eAccessibility in Europe: Assessment of the Status of eAccessibility in Europe*, dated October 2007, which looked at 6 public sector and 6 private sector Web sites in each of the EU member states, Australia, the U.S. and Canada. In evaluating the public sector sites, this report provided an evaluation of policy strength, determined by both the adequacy of the accessibility standards themselves and the mechanisms each country used for implementation of the standards, in addition to an assessment of the status of public Web site accessibility in each state. The basic finding of this report echoes the others by concluding that “levels of eAccessibility achieved across all countries included in the investigation are very low” [emphasis added]. In terms of its specific rankings, Canada’s policies were ranked as “strong,” putting it behind 4 EU countries with “very strong” policies, but approximately on par with the U.S., Australia and 12 other EU-25 countries, and ahead of 9 EU-25 countries with lower rankings. In terms of the actual accessible status of Canadian government Web sites, Canada was ranked roughly on par with the U.S. and with 9 EU-25 countries, in which it was found that between 1 and 25 percent of governmental Web sites achieved “basic” levels of accessibility—meaning compliance with Priority 1 WCAG 1.0 checkpoints. In contrast, in 4 EU-25 countries 25 to 50 percent of government Web sites achieved “basic” levels of accessibility, while in 2 EU-25 countries over 50 percent of government Web sites achieved that level of accessibility. While it is therefore clear that no country can boast accessible Web sites, it is also clear that Canada, which purports to be a leader in the provision of government services online, is not a leader in ensuring the accessibility of its government Web sites. Indeed, Canada’s European G8 partners were consistently ranked ahead of it in this report.

porté sur les sites Web du gouvernement du Canada assujettis à la NSI, elle concluait que, dans l’ensemble, les sites Web de premier plan dans le monde ne se conforment pas aux normes internationales en matière d’accessibilité;

ii) Un rapport commandé par la Commission européenne, *MeAC – Measuring Progress of eAccessibility in Europe: Assessment of the Status of eAccessibility in Europe*, d’octobre 2007, portait sur 6 sites Web du secteur public et six sites Web du secteur privé de chacun des pays membres, de l’Australie, des États-Unis et du Canada. Dans son évaluation des sites du secteur public, le rapport mesurait aussi la force des politiques adoptées à partir tant du caractère adéquat des normes d’accessibilité mêmes que des mécanismes utilisés par chacun des pays pour l’application des normes, en plus d’une évaluation de l’état de l’accessibilité des sites Web du secteur public dans chaque État. Les conclusions de base de ce rapport font écho aux autres rapports, [TRADUCTION] « le degré d’accessibilité atteint dans tous les pays qui ont fait l’objet de l’enquête est très faible » [non souligné dans l’original]. En ce qui concerne la place du Canada, ses politiques étaient qualifiées de fortes; il était devancé par 4 pays de l’Union européenne dont les politiques étaient jugées très fortes, mais il était à peu près à égalité avec les États-Unis, l’Australie et 12 autres des 25 pays de l’Union européenne, devançant cependant 9 des pays de l’Union européenne. Pour ce qui est de l’accessibilité réelle des sites Web du gouvernement du Canada, le Canada était à peu près à égalité avec les États-Unis et 9 des pays de l’Union européenne, cette accessibilité étant de moins de 25 pour 100 des sites Web du gouvernement atteignant le niveau de base d’accessibilité, c’est-à-dire qu’ils satisfaisaient aux critères de priorité 1 des WCAG 1.0. Par contre, dans quatre pays de l’Union européenne, de 25 à 50 pour 100 des sites Web des gouvernements atteignaient le niveau de base quant à leur accessibilité, alors que, dans deux pays de l’Union européenne, plus de 50 pour 100 des sites Web des gouvernements atteignaient ce niveau d’accessibilité. S’il est clair, par conséquent, qu’aucun pays ne peut prétendre que tous ses sites Web sont accessibles, il est également clair que

[27] The other international reports submitted by the parties dealt with global e-government readiness, which concluded that, as the respondent has submitted, Canada is a world leader in providing its government services online. However, these reports do not speak to their accessibility to the blind.

Second type of evidence: Canadian reports regarding compliance of government Web sites with accessibility standards

[28] The parties provided a number of reports demonstrating that federal government Web sites significantly fail to meet the CLF Standard for accessibility:

(i) An internal audit conducted by the CLF Office in 2007 and early 2008 of 14 Web pages from the Web sites of 47 federal government departments, designed to help the departments understand their obligations leading up to the December 31, 2008 implementation deadline for the new CLF Standard, the CLF 2.0 Standard. All of the departments failed Priority 1 and Priority 2 checkpoints of the WCAG 1.0. The CLF Office followed-up with the 22 departments that it determined suffered from “serious” violations of the CLF Web accessibility provisions by writing to their respective deputy heads. No responses from the deputy heads or other follow-up information was presented to the Court.

(ii) An external audit conducted in 2007 by Coopérative AccessibilitéWeb, a non-governmental organization based in Montréal, Quebec, entitled *Are Quebec Web sites accessible?* The audit consisted of an evaluation of three representative Web pages on each of the 200 Web sites most popular among French Canadians. Of these

le Canada, qui prétend être un chef de file dans la prestation de services gouvernementaux en ligne, n’est pas un chef de file lorsqu’il s’agit de garantir l’accessibilité à ses sites Web. En fait, tous ses partenaires européens au G8 le devancent selon ce rapport.

[27] Les autres rapports préparés par des organismes internationaux et présentés par les parties avaient trait à la capacité des gouvernements du monde d’être en ligne et concluaient, comme l’a fait remarquer le défendeur, que le Canada était un chef de file mondial dans l’offre en ligne de ses services. Toutefois, ces rapports ne disent rien de l’accessibilité de ces services aux personnes aveugles.

Le deuxième type : Les rapports canadiens sur la conformité des sites Web du gouvernement aux normes d’accessibilité

[28] Les parties ont présenté de nombreux rapports démontrant que les sites Web du gouvernement fédéral enfreignent de façon marquante la NSI en matière d’accessibilité :

i) Une vérification interne menée par le Bureau de la normalisation en 2007 et au début de 2008 de 14 pages Web tirées de sites Web de 47 organismes du gouvernement fédéral et visant à aider ces organisations à comprendre leurs obligations en vue de la mise en œuvre de la nouvelle norme, la NSI 2.0, le 31 décembre 2008. Tous les organismes en question échouèrent quant au respect des critères de priorité 1 et de priorité 2 des WCAG 1.0. Le Bureau de la normalisation a, comme mesure de suivi, écrit aux administrateurs généraux des 22 organismes qui s’étaient trouvés en violation grave de la NSI quant à l’accessibilité. Aucune réponse de ces administrateurs généraux ni mesure de suivi n’a été présentée à la Cour.

ii) Une vérification externe menée en 2007 par Coopérative AccessibilitéWeb, un organisme non gouvernemental établi à Montréal (Québec), intitulée *Accessibles, les sites Web au Québec?* La vérification portait sur trois pages Web représentatives de chacun des 200 sites Web les plus populaires chez les Canadiens

Web sites, the Canadians government Web sites were ranked highly, but none of the Web sites were completely accessible.

(iii) An external report commissioned by the Alliance for Equality of Blind Canadians, *Common Look and Feel Report*, in 2005. The author of the Report, an employee of the Alliance, evaluated the main Common Look and Feel Web site for compliance with the CLF Standard, and found a number of failures of Priority 1 and Priority 2 checkpoints of the WCAG 1.0. In addition, the author conducted cursory checks of a select few major government Web sites, including the welcome pages of the Government of Canada and Industry Canada. The author concluded:

While this **report** was aimed at evaluating the CLF site, it was the Random Site Checks that were the most worrisome. Even though the deadline set out above is almost 3 years old, there were sites that didn't pass Priority 1, had no Accessibility features and used coding that rendered links invisible to text only browsers and I only scratched the surface. Without more research into other sites, it's difficult to tell if this is just an anomaly or another consistency.

Third type of evidence: Reports regarding the accessibility of ePass

[29] The parties submitted reports that evaluated the accessibility of the government's ePass security channel. These reports show that the ePass service is not accessible to the visually impaired. This means that important interactive services are not accessible online to the applicant and the blind. The reports are as follows:

(i) An audit jointly conducted by Environment Canada and Service Canada in April 2008 entitled Comprehensive Accessibility Evaluation of ePass R7.8. The audit found that ePass failed 6 of the Priority 1 and 23 Priority 2 checkpoints of the WCAG 1.0, and among other conclusions stated: "citizens with vision related disabilities WILL require assistance during initial sign up".

français. De ces sites, les sites du gouvernement du Canada on reçu une bonne évaluation, mais aucun des sites n'était complètement accessible.

iii) Un rapport externe commandé par l'Alliance pour l'égalité des personnes aveugles du Canada, *Common Look and Feel Report*, en 2005. L'auteur du rapport, un employé de l'Alliance, a évalué le site principal de NSI quant à la conformité à la NSI et a relevé de nombreuses lacunes en ce qui concerne le respect des critères de priorité 1 et de priorité 2 des WCAG 1.0. De plus, l'auteur, suite à quelques vérifications rapides de quelques sites Web gouvernementaux importants, dont les pages d'accueil du gouvernement du Canada et d'Industrie Canada, a conclu :

[TRADUCTION] Bien que l'**enquête** était destinée à l'évaluation du site de la NSI, ce sont les vérifications faites au hasard qui ont soulevé le plus de désappointement. Bien que le délai mentionné ci-dessus soit dépassé de trois ans, il y avait des sites qui ne satisfaisaient pas encore aux critères de priorité 1, n'avaient aucune présentation facilitant l'accessibilité et utilisaient un encodage qui rendait les liens invisibles aux navigateurs de textes; et je n'ai fait qu'un examen superficiel. Sans faire une recherche plus poussée, il est impossible de savoir s'il s'agit d'une simple anomalie ou d'un autre problème systémique.

Le troisième type : Les rapports sur l'accessibilité aux laissez-passer électroniques

[29] Les parties ont présenté des rapports qui dressaient un bilan de l'accessibilité aux laissez-passer électroniques du gouvernement. Ces rapports montrent que le service de laissez-passer électroniques n'est pas accessible aux personnes ayant une déficience visuelle. Cela signifie que des services interactifs en ligne importants ne sont pas accessibles à la demanderesse et aux personnes aveugles. Ces rapports sont :

i) Une vérification faite conjointement par Environnement Canada et Service Canada en avril 2008, intitulée [TRADUCTION] « Évaluation globale de l'accessibilité aux laissez-passer électroniques R7.8 ». Cette vérification a conclu que le service des laissez-passer électroniques ne respectait pas 6 des critères de priorité 1 et 23 des critères de priorité 2 des WCAG 1.0;

(ii) A second ePass audit, CLF 2.0 Assessment of ePass R7.8, conducted by the CLF Office in April 2008, identified a total of 254 places where ePass failed to comply with accessibility requirements of the CLF Standard.

(iii) A 2008 report on ePass conducted by Team Bell Canada Enterprise, the developers of ePass, found 17 violations of Priority 1 and Priority 2 checkpoints of the WCAG 1.0.

(iv) A follow-up report from the CLF Office done in response to the findings made in the Team Bell Canada Enterprise report.

Fourth type of evidence: The applicant's evidence regarding barriers to access on government Web sites

[30] First, the applicant's own affidavit details specific problems that she encountered while accessing federal government services online. In particular, the applicant provides five examples of instances in which she encountered accessibility barriers online. In each case, the applicant also provides evidence regarding the alternative options available to her when online access was precluded.

First example: Searching for jobs online at jobs-emplois.gc.ca

[31] The applicant testified that in September 2004 and again between March and June 2007, she visited the jobs-emplois.gc.ca Web site maintained by the Public Service Commission of Canada on behalf of the Public Service Resourcing System. As the respondent's witness Diane Beauchamp explained, the jobs-emplois.gc.ca Web site is the only official site for all externally

le rapport précisait, entre autres : [TRADUCTION] « les citoyens ayant une déficience visuelle DEVRONT obtenir l'assistance d'une autre personne pour ouvrir leur session ».

ii) Une deuxième vérification, intitulée [TRADUCTION] « Évaluation des laissez-passer électroniques R7.8 au regard de la NSI 2.0 », menée par le Bureau de la normalisation en avril 2008, a relevé en tout 254 endroits où le laissez-passer électronique n'était pas conforme aux exigences d'accessibilité de la NSI.

iii) Un rapport préparé en 2008 sur les laissez-passer électroniques par Entreprises Bell Canada, le développeur de ces laissez-passer, a révélé 17 manquements aux critères de priorité 1 et de priorité 2 des WCAG 1.0.

iv) Un rapport de suivi préparé par le Bureau de la normalisation à la suite des conclusions tirées dans le rapport d'Entreprises Bell Canada.

Le quatrième type : Le témoignage de la demanderesse quant aux obstacles empêchant l'accès aux sites Web du gouvernement

[30] Premièrement, l'affidavit même de la demanderesse décrit en détail les problèmes que la demanderesse a éprouvés lorsqu'elle a tenté d'avoir accès en ligne aux services du gouvernement. La demanderesse fournit plus particulièrement cinq exemples où elle n'a pas pu avoir un accès en ligne. Dans chaque cas, la demanderesse fournit également des éléments de preuve sur les options de rechange qui s'offraient à elle quand elle ne pouvait pas avoir accès en ligne.

Le premier exemple : La recherche d'un emploi en ligne sur le site jobs-emplois.gc.ca

[31] La demanderesse a affirmé que, en septembre 2004, et encore entre mars et juin 2007, elle s'est rendue sur le site jobs-emplois.gc.ca, un site de la Commission de la fonction publique du Canada faisant partie du Système de ressource de la fonction publique. Comme l'a expliqué Diane Beauchamp, témoin du défendeur, le site jobs-emplois.gc.ca est le seul site

advertised federal government positions. Interested applicants may apply directly through the Web site for jobs that interest them. Users can also create a Public Service Resourcing System profile online, which allows them to automatically search for all jobs that match their profiles.

[32] The applicant provided a list of difficulties that she encountered in browsing for jobs online. One difficulty that the applicant mentions is that she was unable to access the “Job Bank” and “Job Match” links on the Web site. Ms. Beauchamp explained that the Job Bank and Job Match sites are external sites maintained by a different government department. From the evidence of the respondent’s witness Nancy Timbrell-Muckle, it appears that the Job Bank and Job Match services are provided by the Service Offerings and Implementation Directorate of the Citizen Service Branch of Service Canada at jobbank.gc.ca. Ms. Timbrell-Muckle agreed that “[d]espite efforts, the Job Search, Job Alert, and Job Match systems were not compliant with Part 1 of the CLF in June of 2007”. Ms. Timbrell-Muckle further testified that the Job Match and Job Alert services would not be compliant with the CLF 2.0 Standard by the December 31, 2008 implementation deadline.

Second example: Creating an online profile at jobs-emplois.gc.ca

[33] The applicant testified that in addition to encountering difficulties in browsing the jobs posted at the jobs-emplois.gc.ca Web site, she was unable to complete an online profile at the Web site without sighted assistance. She testified that the barrier that she encountered occurred when trying to enter the correct date in the “date available” field. In response, Ms. Beauchamp explained that such a problem would be encountered if a user entered the numbers in the wrong format, and therefore suggested that the problem was not with the design of the Web site. Ms. Beauchamp stated that during the relevant time period, 236 users who self-identified as visually impaired created profiles online.

officiel pour tous les postes du gouvernement fédéral affichés à l’externe. Les candidats peuvent présenter leur candidature directement sur ce site. Les utilisateurs peuvent aussi créer en ligne leur profil dans le Système de ressource de la fonction publique, ce qui leur permet d’effectuer une recherche automatique ciblée des emplois.

[32] La demanderesse a fourni une liste des difficultés qu’elle a éprouvées dans sa recherche d’emploi effectuée en ligne. Entre autres, elle mentionne qu’elle n’a pas pu avoir accès aux liens du site menant au Guichet emplois et au Jumelage d’emplois. M^{me} Beauchamp a expliqué que les sites du Guichet emplois et du Jumelage d’emplois sont des sites externes qui sont maintenus par un autre organisme gouvernemental et, selon le témoignage de Nancy Timbrell-Muckle, présenté pour le compte du défendeur, les services en question sont offerts par la Direction des services et de la mise en œuvre de la Direction générale des services aux citoyens de Service Canada au site jobbank.gc.ca. M^{me} Timbrell-Muckle a convenu que [TRADUCTION] « en dépit des efforts fournis, les options Recherche d’emploi, Alerte-Emploi et Jumelage d’emplois ne se conformaient pas à la partie 1 de la NSI en juin 2007. Elle a ajouté que les liens Jumelage d’emplois et Alerte-Emploi ne se conformeraient pas à la NSI 2.0 au moment de son entrée en vigueur le 31 décembre 2008.

Le deuxième exemple : La création d’un profil sur le site jobs-emplois.gc.ca

[33] La demanderesse a affirmé que, en plus des difficultés éprouvées dans l’exploration des emplois affichés sur le site jobs-emplois.gc.ca, elle avait été incapable de dresser un profil en ligne sur ce site sans l’assistance d’un guide voyant. Elle a affirmé que l’obstacle qu’elle n’avait pas pu surmonter était survenu lorsqu’elle avait dû inscrire sa date de disponibilité dans le champ prévu à cet effet. M^{me} Beauchamp a expliqué que ce problème survient si quelqu’un essaie d’entrer les chiffres dans un format non admissible et elle a donné à entendre que le problème n’était pas lié à la conception du site. Elle a ajouté que, au cours de la période en cause, 236 utilisateurs qui s’étaient présentés comme

We do not know, however, whether these profiles were created with sighted assistance.

[34] Ms. Beauchamp did, however, recognize the applicant's complaint that with the "date available" field in an error state, the applicant had to repeatedly uncheck the "no pop-up windows" option in order to prevent pop-up windows—which blind users cannot navigate—from arising. Ms. Beauchamp stated that this is a "bug" that remains on the site and is to be fixed in the future. This problem, however, while as the applicant stated, "time consuming and inconvenient", is not a barrier to access.

[35] The applicant further testified that she was not able to get help with completing the online profile on her own. Instead, she was provided with a telephone number that was not "in service".

[36] The applicant was, however, able to complete a job profile and apply for jobs with the help of a sighted federal government employee. Mr. Clifford Scott of the Public Service Commission completed the applicant's online Public Service Resourcing Commission profile and helped her to apply for jobs in which she was interested.

Third example: Accessing Statistics Canada statistics online

[37] The applicant testified that in June 2007 she attempted to access information on the consumer price index and unemployment rate from the Statistics Canada Web site. She stated that actual statistics were, however, only available in "pdf" format, which is not accessible to screen-reader technology.

[38] The applicant testified that when she called the information number provided on the Web site to access the statistics in an alternative form, she was told that they were unavailable.

étant des personnes ayant une déficience visuelle avaient créé un profil en ligne. Nous ne savons pas cependant si ces mêmes personnes ont bénéficié de l'assistance d'un guide voyant.

[34] M^{me} Beauchamp a toutefois admis le bien-fondé de la plainte de la demanderesse selon laquelle en ayant la date de disponibilité déclarée erronée par le système, la demanderesse se devait de constamment désactiver l'option interdisant l'affichage des fenêtres intempestives — sur lesquelles les utilisateurs ayant une déficience visuelle ne peuvent pas naviguer. M^{me} Beauchamp a qualifié cette situation de bogue dont on n'a pas encore réussi à débarrasser le site. Ce problème, cependant, bien qu'il soit un inconvénient qui fait perdre du temps, n'empêche pas l'accès.

[35] La demanderesse a aussi dit qu'elle n'avait pas pu obtenir de l'aide pour réaliser son profil en ligne par elle-même. On lui aurait plutôt fourni un numéro de téléphone pour lequel il n'y avait pas d'abonné.

[36] Cependant, la demanderesse a pu dresser son profil de candidate et présenter sa candidature avec l'aide d'un employé du gouvernement fédéral comme guide voyant. M. Clifford Scott, de la Commission de la fonction publique, a dressé en ligne le profil de la demanderesse destiné au Système de ressource de la fonction publique et l'a aidée à présenter sa candidature aux postes qui l'intéressaient.

Le troisième exemple : L'accès aux statistiques de Statistique Canada en ligne

[37] La demanderesse a témoigné que, en juin 2007, elle avait essayé d'obtenir de l'information sur l'indice des prix à la consommation et le taux de chômage à partir du site Web de Statistique Canada. Elle a affirmé que les statistiques n'étaient cependant disponibles comme telles qu'en format pdf, un format qui n'est pas compatible avec les lecteurs d'écran.

[38] La demanderesse a affirmé que lorsqu'elle a téléphoné au numéro fourni sur le site Web pour obtenir les statistiques sous une autre forme, on lui a dit qu'elles n'étaient pas disponibles.

Fourth example: Completing Census 2006 online

[39] The applicant stated that she was unable to complete online the 2006 Census conducted by Statistics Canada. Instead, she completed the census over the telephone with the help of a sighted employee. The respondent's witness, Anil Arora, testified, however, to the extensive efforts undertaken by Statistics Canada to ensure that the 2006 Census was as accessible as technologically possible. These efforts included a March 2004 report that Statistics Canada commissioned into the compliance of the online census with the CLF Standard, and a study commissioned in November 2004 from IBM regarding the accessibility of the online census to visually impaired users. These reports made recommendations regarding how accessibility could be improved, and Mr. Arora explained that "all of the improvements related to *accessibility* were completed, while most of the improvements to *usability* that were low risk, low cost and provided a high return on investment were completed". Moreover, the respondent's evidence is that 84 householders completed the online form using screen-reading technologies.

[40] The applicant has countered that none of the testing was conducted with technologies other than JAWS, which is a technology that is prohibitively expensive to many visually impaired Canadians, and to which the applicant did not have access at the time that she attempted to complete her own census form. We do not know what screen-reader technologies were used by the 84 householders who apparently completed the census using screen readers, nor whether those users were visually impaired rather than using the screen reader to assist due to some other disability, for example, a learning disability.

Fifth example: Accessing the Service Canada portal

[41] Finally, the applicant asserted that she had difficulty accessing the Service Canada main Web page,

Le quatrième exemple : Répondre en ligne au recensement de 2006

[39] La demanderesse a affirmé qu'elle n'avait pas été capable de répondre en ligne au recensement de 2006 de Statistique Canada. Elle y a plutôt répondu par téléphone avec l'aide d'un employé comme guide voyant. Anil Arora, témoin du défendeur, a affirmé toutefois que de grands efforts avaient été faits par Statistique Canada pour s'assurer que le recensement de 2006 soit aussi accessible que possible sur le plan technologique. Au compte de ces efforts, Statistique Canada avait demandé une étude qui a abouti au rapport de 2004 sur la conformité du recensement en ligne avec la NSI et une autre étude commandée en novembre 2004 à IBM quant à l'accessibilité du recensement en ligne aux personnes ayant une déficience visuelle. Ces rapports comportaient des recommandations sur la façon d'améliorer l'accessibilité et M. Arora a expliqué que [TRADUCTION] « toutes les améliorations recommandées quant à l'*accessibilité* avaient été apportées, alors que la plupart des améliorations recommandées quant à la *facilité d'emploi* qui comportaient peu de risques et étaient profitables sur le plan coûts-bénéfices avaient été apportées ». De plus, la preuve du défendeur est que 84 foyers avaient répondu en ligne en utilisant un liseur d'écran.

[40] La demanderesse a répliqué qu'aucune vérification n'avait été faite avec un autre système que le système JAWS, qui est une technologie trop coûteuse pour de nombreuses personnes ayant une déficience visuelle, technologie à laquelle la demanderesse n'avait pas accès au moment où elle a tenté de répondre au recensement. Nous ne savons pas à quelle technologie appartenaient les lecteurs d'écran utilisés par les 84 foyers qui ont apparemment pu répondre au recensement en ayant recours aux lecteurs d'écran, ni si ces utilisateurs avaient une déficience visuelle ou s'ils avaient utilisé le lecteur d'écran pour pallier une autre déficience, par exemple, un trouble de l'apprentissage.

Le cinquième exemple : L'accès au portail de Service Canada

[41] Finalement, la demanderesse a affirmé qu'elle avait éprouvé de la difficulté à avoir accès à la page Web

which she visited in order to access information concerning the Canada Pension Plan and employment programs:

Also in early June 2007, I tried to access www.servicecanada.gc.ca. It was very difficult for me to load this website and I had to try several times. When I attempted to navigate links on the home page I had to press the tab button several times in order to hear the name of each link. I had to try a few times before gaining access to this website. My browser was unable to read the English version; it stuttered to deal with the content. Also, I had difficulty accessing links in a timely fashion. I was never sure if I would hear the name of the next link that I was attempting to access or what was happening on the screen

[42] The applicant further testified that when she called the Service Canada office seeking information in an alternative format she was told to fax her request to the relevant department.

Effect on applicant

[43] The applicant's affidavit explains the negative effects that impeded access to government services online produces in her life. In particular, the applicant must rely upon sighted assistance to complete tasks that she would otherwise be able to complete independently and on her own time, and it means that she must rely on government employees to provide accurate and timely alternative formats. To emphasize the barriers created by forced reliance upon alternative formats, the applicant provided a Canadian Human Rights Commission 2006 report that concludes that "people who are print-disabled have less than a 50/50 chance of obtaining the desired publication within a reasonable time. . . . Moreover, the quality of these alternative publications is often unsatisfactory": Canadian Human Rights Commission, *No Alternative: A Review of the Government of Canada's Provision of Alternative Text Formats for People Who Are Blind, Deaf-Blind, or Visually Impaired*, at page 18.

principale de Service Canada, qu'elle visitait dans le but d'obtenir de l'information sur le Régime de pensions du Canada et les programmes d'emploi :

[TRADUCTION] De plus, au début de 2007, j'ai essayé d'aller à www.servicecanada.gc.ca. Il m'a été très difficile de télécharger ce site et j'ai dû m'y prendre à plusieurs reprises. Lorsque j'ai essayé de me servir des liens de la page d'accueil, j'ai dû appuyer sur la touche tab plusieurs fois pour entendre le nom de chaque lien. J'ai dû essayer plusieurs fois avant d'avoir accès au site Web. Mon navigateur était incapable de lire la version anglaise; il m'en a lu le contenu de façon saccadée. J'ai de plus eu de la difficulté à accéder aux liens dans un temps raisonnable. Je n'étais jamais sûre que j'allais entendre le nom du prochain lien que j'essayais d'utiliser ou de ce qui se présentait à l'écran.

[42] La demanderesse a affirmé que lorsqu'elle a téléphoné à Service Canada pour obtenir de l'information sur une autre façon de procéder, on lui a dit de télécopier sa demande à l'organisme responsable.

Les conséquences pour la demanderesse

[43] L'affidavit de la demanderesse explique les conséquences fâcheuses que les obstacles à l'accessibilité en ligne aux services du gouvernement ont sur sa vie. De façon particulière, la demanderesse doit s'appuyer sur l'assistance de personnes agissant comme guides voyants pour effectuer des tâches qu'elle pourrait autrement accomplir par elle-même et lorsque cela lui convient. Cela signifie qu'elle doit s'en remettre à des employés du gouvernement pour obtenir les renseignements avec exactitude, à temps et dans des formats de rechange. Mettant l'accent sur les obstacles créés par l'obligation de devoir s'en remettre à des formats de rechange, la demanderesse a présenté le rapport de 2006 de la Commission canadienne des droits de la personne, qui concluait que « les personnes incapables de lire les imprimés ont moins de 50 pour 100 de chances d'obtenir rapidement le document voulu [...] En outre, la qualité des documents obtenus était souvent insatisfaisante » : Commission canadienne des droits de la personne, *Il n'y a pas de média substitut : Examen de la distribution, par le gouvernement du Canada, de documents en formats substitués destinés aux personnes aveugles, sourdes et aveugles ou qui ont une déficience visuelle*, à la page 19.

Evidence of John Rae

[44] In support of her contention that other visually impaired Canadians have faced similar barriers to accessing federal government services online, the applicant provided the evidence of John Rae, who at the time of swearing his affidavit was first vice-president of the Alliance for Equality of Blind Canadians. In addition to the report by the Alliance setting out the failures of government Web sites to be accessible to the blind, which is referred to above, Mr. Rae attested to his organization's efforts to improve accessibility to government services online.

Evidence of Jutta Treviranus

[45] The applicant also provided the affidavit of an expert witness, Jutta Treviranus. Ms. Treviranus is the founder and director of the Adaptive Technology Resource Centre at the University of Toronto, and is a senior research associate with the Faculty of Information Studies at the University of Toronto; Status Faculty at the Faculty of Medicine, Department of Occupational Therapy, at the University of Toronto; and adjunct professor of the Knowledge, Media and Design Institute at the University of Toronto. Her qualifications as an expert on Web accessibility are clear, and include a close involvement in the development of the international WCAG 1.0 and WCAG 2.0, chairing the Web Access Initiative, Authoring Tools Group of the World Wide Web Consortium, and numerous publications.

[46] Ms. Treviranus' affidavit provided background into Web accessibility standards in general, and an assessment of the CLF Standard and the way in which it is implemented and enforced. Ms. Treviranus described the development of international standards for Web accessibility at the World Wide Web Consortium. In this regard, Ms. Treviranus drew the Court's attention to additional standards that could provide guidance on creating accessible Web sites with new technologies. These include the *Authoring Tool Accessibility Guidelines 1.0* and a draft of an updated *Authoring Tool*

Le témoignage de John Rae

[44] Pour appuyer sa prétention que d'autres Canadiens ayant une déficience visuelle avaient éprouvé des difficultés semblables à accéder en ligne aux services du gouvernement fédéral, la demanderesse a demandé à John Rae de témoigner. À l'époque du dépôt de son affidavit, M. Rae était premier vice-président de l'Alliance pour l'égalité des personnes aveugles du Canada. En plus du rapport de l'Alliance sur le manque d'accessibilité des sites Web du gouvernement pour les personnes aveugles, dont il a été question ci-dessus, M. Rae a affirmé que son organisation avait fait des efforts pour améliorer l'accessibilité en ligne des services du gouvernement.

Le témoignage de Jutta Treviranus

[45] La demanderesse aussi fourni un témoignage d'expert, celui de Jutta Treviranus. M^{me} Treviranus est la fondatrice et la directrice du Adaptive Technology Resource Centre à l'Université de Toronto, associée de recherche principale à la faculté des études de l'information à l'Université de Toronto, chargée de cours à la faculté de médecine, département de l'ergothérapie, Université de Toronto et professeur auxiliaire du Knowledge, Media and Design Institute de l'Université de Toronto. Ses qualifications d'experte en matière d'accessibilité à Internet sont évidentes et elle a collaboré étroitement à l'élaboration des WCAG 1.0 et 2.0, a présidé l'Initiative pour l'accessibilité du Web et le Groupe des outils d'édition du W3C et elle a participé à de nombreuses publications.

[46] L'affidavit de M^{me} Treviranus donne des renseignements généraux sur les normes d'accessibilité au Web et fait une évaluation de la NSI et de la manière dont elle est appliquée. Elle a décrit l'élaboration par le W3C des normes internationales en matière d'accessibilité au Web. Sur ce point, elle a attiré l'attention de la Cour sur d'autres normes qui pourraient inspirer la création de sites Web accessibles grâce à de nouvelles technologies. Il s'agit des *Règles d'accessibilité pour les outils d'édition 1.0* et de l'ébauche d'une nouvelle version de ces règles, les *Authoring Tool Accessibility*

Accessibility Guidelines (ATAG) 2.0, which describe tools that can be used by Web site developers to help them ensure that they are building accessible Web sites at the design stage. Ms. Treviranus stressed that initially creating accessible Web sites is much easier than trying to fix accessibility problems once Web sites are already designed. She noted that costs of monitoring and enforcement are also lower in such an environment.

[47] Ms. Treviranus also stated that there are problems with the CLF Standard itself and, more importantly, with the implementation of the standards it sets. Ms. Treviranus pointed to the minutes of meetings of the Access Working Group, one of the interdepartmental working groups consulted by the CLF Office in updating the CLF Standard, where issues of non-compliance and general problems were discussed. In particular, Ms. Treviranus stated that there is a general attitude among federal government Web site developers that results in accessibility issues being “frequently ignored, relegated to the end of the development process, or seen as a constraint on creative or innovative design”.

[48] Finally, Ms. Treviranus summarized the “basic accessibility problems” that she says are frequently encountered by visually impaired individuals when they use federal government services online. These problems include:

- (i) images or other multi-media elements (such as video) that do not have alternative-text descriptions to allow blind users to know what information is conveyed by the element;
- (ii) misleading use of structural elements on pages (for instance, using heading text to create bold text that is not in fact a heading);
- (iii) lack of alternative information for users who cannot access the technology used by the Web site (for example, “flash” is a technology that cannot be read by many

Guidelines (ATAG) 2.0 (Règles d’accessibilité pour les outils d’édition 2.0), qui décrivent les outils qui peuvent être utilisés par les développeurs de sites Web et les aider à faire en sorte dès l’étape de la conception que les nouveaux sites soient accessibles. M^{me} Treviranus a insisté sur l’avantage de créer des sites qui sont dès leur conception accessibles plutôt que d’avoir à essayer de rendre accessibles des sites existants. Elle a fait remarquer que les coûts des contrôles et des mesures d’application des normes sont par la suite plus faibles.

[47] M^{me} Treviranus a aussi affirmé que la NSI même comporte certains problèmes, et ce, plus particulièrement en ce qui concerne sa mise en œuvre. Elle s’est référée aux comptes rendus des réunions du Groupe de travail sur l’accessibilité, l’un des groupes de travail interministériels que le Bureau de la normalisation a consultés lors de la mise à jour de la NSI, qui font état de problèmes d’application et d’autres problèmes généraux. M^{me} Treviranus a affirmé qu’il y a une attitude répandue chez les développeurs de sites Web du gouvernement fédéral qui fait en sorte que les questions d’accessibilité sont [TRADUCTION] « souvent laissées-pour-compte, reportées à la fin du processus d’élaboration ou considérées comme étant un frein à la créativité et à l’innovation ».

[48] Finalement, M^{me} Treviranus a résumé les [TRADUCTION] « problèmes de base en matière d’accessibilité » qui se posent souvent aux personnes ayant une déficience visuelle qui utilisent en ligne les services du gouvernement fédéral. Ces problèmes sont entre autres :

- i) des images ou d’autres éléments multimédias (telle la vidéo) qui n’ont pas de description parallèle textuelle permettant à l’utilisateur aveugle de savoir quelle information lui est fournie;
- ii) l’utilisation d’éléments structurels de la page d’une façon qui porte à confusion (par exemple, utiliser le style d’une « cellule » pour mettre du texte en caractères gras);
- iii) l’absence de renseignements secondaires destinés aux utilisateurs qui ne peuvent pas accéder à la technologie utilisée par le site Web (par exemple, « flash »

screen readers. If a Web site uses “flash” technology, the user will not be able to access that content); and

(iv) tables that are created in a way that makes their content non-sensical to screen readers (so that the tables are “read” horizontally even though their content is organized vertically within table columns).

Fifth type of evidence: The respondent’s evidence

[49] The respondent’s evidence is contained in the affidavits and attached exhibits of two expert witnesses and the evidence of ten government employees regarding the specific departmental Web sites impugned by the applicant.

First Expert

[50] The respondent’s first expert witness, Chuck Letourneau, provided a history of the World Wide Web Consortium and in particular of the development of Web accessibility standards.

Second Expert

[51] The respondent’s second expert witness, Cynthia Waddell, whose qualifications are accepted by the Court, first provided a more detailed discussion of Web accessibility, including an explanation of how people with disabilities can access the Internet, and a description of how the CLF Standard compares to other countries’ efforts to create Web accessibility standards. Second, she responded to the specific accessibility barriers cited in the applicant’s evidence.

[52] Ms. Waddell defended the CLF Standard as mandating appropriate accessibility guidelines. Contrary to Ms. Treviranus’s assertion that draft WCAG 2.0 standards ought to be considered, Ms. Waddell stated that adopting standards before they become final

est une technologie que de nombreux lecteurs d’écran ne peuvent pas lire; si un site Web utilise la technologie « flash », l’utilisateur ne sera pas capable d’accéder au contenu);

iv) des tableaux créés de telle façon que leur contenu devient inintelligible pour les lecteurs d’écran (si les tableaux sont « lus » horizontalement alors que leur contenu est organisé verticalement en colonnes).

Le cinquième type : La preuve du défendeur

[49] La preuve du défendeur est constituée des affidavits et des pièces jointes déposés par deux témoins experts et du témoignage de dix employés du gouvernement présentés relativement aux sites Web des organismes gouvernementaux que la demanderesse a mis en cause.

Le premier expert

[50] Le premier expert du défendeur, Chuck Letourneau, a présenté un historique du W3C et plus particulièrement de l’élaboration des normes en matière d’accessibilité au Web.

Le deuxième expert

[51] Le deuxième expert du défendeur, Cynthia Waddell, dont la Cour a accepté les qualifications, a d’abord fourni une analyse plus détaillée de l’accessibilité au Web, y compris une explication de la façon dont les personnes ayant des déficiences peuvent avoir accès à Internet, et une évaluation comparative de la NSI avec les efforts déployés par d’autres pays pour établir des normes en matière d’accessibilité au Web. Elle a ensuite donné son opinion sur les obstacles à l’accessibilité dont faisait état la preuve de la demanderesse.

[52] M^{me} Waddell a défendu la NSI comme outil prescrivant des lignes directrices appropriées en matière d’accessibilité. Contrairement à l’affirmation de M^{me} Treviranus selon laquelle l’ébauche des WCAG 2.0 devait être prise en considération, M^{me} Waddell a affirmé

recommendations may impose additional costs should the standards be substantially different in their ultimate form. In addition, although Ms. Waddell acknowledged that it is preferable to create accessible Web sites at the design stages and that the *Authoring Tool Accessibility Guidelines 1.0* could be helpful in this regard, she stated that there are no tools in existence that conform fully to the recommended guidelines. Moreover, Ms. Waddell stated that the CLF Standard creates guidelines that compare favourably with standards created in other countries, for example the U.S. and various European countries.

[53] Ms. Waddell also addressed the specific problems encountered by the applicant herself in accessing Web sites. Ms. Waddell stated that although in many cases the applicant's affidavit did not disclose enough information to precisely identify the cause of her difficulties, most of the problems that she identified are unlikely to have been caused by inaccessible design of the Web sites. One particular potential cause of the problems that Ms. Waddell identified was that the applicant was using an "outdated" assistive technology, called Home Page Reader. In their reply affidavits both the applicant and Ms. Treviranus contest this explanation, and argue that the technology used by Home Page Reader was standard and would have been able to access any Web site that was compliant with the CLF Standard.

[54] In addition, Ms. Waddell stated that the Court should distinguish between accessibility and "usability." She stated that many of the accessibility difficulties noted by the applicant and the applicant's other witnesses are difficulties that reduce usability of a Web site, for example by requiring great user proficiency and better technology, but not accessibility.

[55] The respondent also provided evidence from employees responsible for the development and

que l'adoption de normes avant qu'elles aient été adoptées dans leur forme définitive peut imposer des coûts additionnels s'il s'avérait que la version définitive des normes était grandement différente. De plus, bien que M^{me} Waddell reconnaisse qu'il est préférable de créer des sites Web accessibles dès l'étape de la conception et que les *Règles d'accessibilité pour les outils d'édition 1.0* peuvent être utiles à cet égard, elle a affirmé qu'il n'existe encore aucun outil tout à fait conforme aux règles recommandées. De plus, M^{me} Waddell a affirmé que la NSI établissait des lignes directrices qui soutiennent la comparaison avec celles d'autres pays, par exemple les États-Unis et plusieurs pays européens.

[53] M^{me} Waddell a aussi témoigné quant aux problèmes précis qu'avait éprouvés la demanderesse dans sa tentative d'avoir accès aux sites Web. Elle a affirmé que, dans beaucoup de cas, l'affidavit de la demanderesse n'étant pas assez précis, il était difficile de déterminer la cause de ses difficultés et que la plupart des problèmes mentionnés n'étaient vraisemblablement pas causés par une conception fautive des sites Web sur le plan de l'accessibilité. L'une des causes potentielles des problèmes, selon M^{me} Waddell, était que la demanderesse avait utilisé une technologie [TRADUCTION] « dépassée », soit Home Page Reader. Dans les affidavits qu'elles ont déposés en réponse, tant la demanderesse que M^{me} Treviranus contestent cette explication et elles affirment que la technologie utilisée par Home Page Reader était la technologie normalisée et qu'elle aurait dû donner accès à n'importe quel site Web qui se conformait à la NSI.

[54] M^{me} Waddell a aussi fait remarquer à la Cour qu'il faudrait faire la différence entre l'accessibilité et la « facilité d'emploi ». Elle a affirmé qu'un bon nombre des difficultés d'accessibilité que la demanderesse et ses témoins ont dit avoir éprouvées étaient des difficultés qui réduisent la facilité d'emploi d'un site Web, par exemple en ce qu'elles nécessitent de l'utilisateur une plus grande adresse et une meilleure technologie, mais non l'accessibilité.

[55] Le défendeur a aussi présenté le témoignage des employés responsables de l'élaboration et du contrôle de

monitoring of each of the federal government departmental Web sites that the applicant mentions. Each of these employees stated that the design of their Web sites contained few or none of the elements identified by the applicant.

First fact witness

[56] Wendy Birkinshaw Malo is director of Service Policy for the Treasury Board Secretariat and, in that capacity, responsible for the CLF Office, including development, implementation and oversight activities related to the CLF 1.0 Standard. She described the overall structure of roles and responsibilities within the federal government and how the Treasury Board and its policies fit within that. Much of the relevant information provided by this witness is summarized above, in the “Background Facts” section. In her answers to undertakings that she gave at her cross-examination, Ms. Birkinshaw Malo provided extensive documentation regarding the development of the ePass/Secure Channel services. The respondent acknowledges that ePass is not compliant with the CLF Standard.

Second fact witness

[57] Ken Cochrane, Chief Information Officer of the Government of Canada, explained the context and content of the federal government’s commitment to providing services on the Internet. This includes a huge number of departments, each with its own information technology infrastructure and particular needs, and a number of policy requirements, including protection for and security of personal information, compliance with human rights demands, and official language requirements. Mr. Cochrane stated that the CLF Standard applies to more than 100 institutions, each owning multiple domain names, which, in turn, consist of numerous Web sites. He concluded that there are between 23 million and 45.8 million Web pages with the domain name gc.ca. He stated that the resource implications of converting all government Web sites into accessible formats

chacun des sites Web des organismes du gouvernement fédéral que la demanderesse mentionne. Chacun de ces employés a affirmé que la conception de leurs sites Web contenait peu des éléments mentionnés par la demanderesse, voire qu’elle n’en contenait aucun.

Le 1^{er} témoin des faits

[56] Wendy Birkinshaw Malo est directrice de la Politique sur les services au Secrétariat du Conseil du Trésor et, en cette qualité, est responsable du Bureau de la normalisation, y compris des activités d’élaboration, d’application et de supervision liées à la NSI 1.0. Elle a décrit la structure d’ensemble des rôles et des responsabilités au sein du gouvernement fédéral et la façon dont le Conseil du Trésor et ses politiques interviennent. La plus grande partie de l’information pertinente fournie par ce témoin est résumée ci-dessus, dans la partie intitulée « Le contexte factuel ». Par suite des engagements pris lors de son contre-interrogatoire, M^{me} Birkinshaw Malo a produit une documentation abondante sur l’élaboration des services de laissez-passer électroniques/voies de communication protégées. Le défendeur admet que le service de laissez-passer électronique n’est pas conforme à la NSI.

Le 2^e témoin des faits

[57] Ken Cochrane est dirigeant principal de l’information du gouvernement du Canada et il a expliqué le contexte et le contenu de l’engagement du gouvernement du Canada en ce qui concerne la prestation de services par Internet. Sont en cause un très grand nombre d’organismes gouvernementaux, chacun ayant sa propre structure en matière de technologie de l’information et ses propres besoins, de nombreuses exigences sur le plan de la politique générale, entre autres, pour ce qui est de la protection des renseignements personnels, de la conformité aux droits de la personne et du respect des langues officielles. M. Cochrane a affirmé que la NSI s’applique à plus de 100 organismes, chacun possédant de multiples noms de domaine, qui, à leur tour comportent de nombreux sites Web. Il a ajouté que le nom de domaine « gc.ca » compte entre 23 et 45,8 millions de pages Web

are “almost impossible to estimate”. Mr. Cochrane recognized that the Deputy Head of each department is responsible for implementing the accessibility standards.

[58] Mr. Cochrane described Canada as a “world leader” in online government service provision, and offered international reports, including a 2005 Accenture study cited in the 2006 *United Nations Global Audit of Web Accessibility* discussed above, and a 2005 U.N. “E-Government Readiness Survey”, in support of this statement.

Third fact witness

[59] Clifford Scott, a resourcing officer responsible for graduate student recruitment for the Public Service Commission, described the Public Service Commission’s recruitment campaigns, which consist of various outreach activities designed to attract promising graduate students to apply for positions with the federal government, and described his interactions with the applicant during her attempts to create a profile and apply for jobs online at the Public Service Commission’s jobs-emplois.gc.ca Web site. In general, Mr. Scott’s and the applicant’s evidence agree that the applicant was able to complete a profile and use the online application system with Mr. Scott’s sighted assistance. The applicant states that she was never provided with her account information and that she was never able to independently access the jobs Web site.

Fourth fact witness

[60] Diane Beauchamp responded to the applicant’s allegations of difficulties encountered on the Public

et que les ressources qui seraient nécessaires pour la conversion de tous les sites Web du gouvernement à un format accessible étaient [TRADUCTION] « presque impossible à évaluer ». M. Cochrane a reconnu que l’administrateur général de chaque organisme est responsable de l’application des normes établies en matière d’accessibilité.

[58] M. Cochrane a décrit le Canada comme étant un [TRADUCTION] « chef de file mondial » dans la prestation en ligne de services gouvernementaux. Il s’est appuyé sur des rapports d’organismes internationaux, dont une étude effectuée par Accenture en 2005 et citée dans *United Nations Global Audit of Web Accessibility* (la vérification de l’accessibilité aux sites Web effectuée sur le plan mondial par les Nations Unies en 2006), et un rapport d’enquête des Nations Unies de 2005 sur les capacités des gouvernements à offrir des services en ligne.

Le 3^e témoin des faits

[59] Clifford Scott est agent de ressourcement au programme de recrutement des diplômés de deuxième cycle et de troisième cycle pour la Commission de la fonction publique. Il a décrit les campagnes de recrutement de la Commission, qui comportent différentes activités de diffusion et qui sont conçues de manière à attirer des diplômés dans la fonction publique. Il a parlé des interactions qu’il a eues avec la demanderesse lorsqu’elle a tenté en ligne de créer un profil et de présenter sa candidature à des emplois sur le site de la Commission jobs-emplois.gc.ca. De façon générale, les témoignages de M. Scott et de la demanderesse concordent : la demanderesse a pu en ligne dresser un profil et utiliser le système de présentation de candidature avec l’aide de M. Scott comme guide voyant. La demanderesse affirme qu’on ne lui a jamais fourni l’information relative à son compte et qu’elle n’a jamais été capable d’accéder par elle-même au site Web des emplois.

Le 4^e témoin des faits

[60] Diane Beauchamp a répondu aux allégations de la demanderesse selon lesquelles elle a éprouvé des

Service Commission job application Web site. Ms. Beauchamp was the project manager responsible for building the system with a team of developers. Ms. Beauchamp stated that she ran tests of the Web site as it would have looked at the times that the applicant accessed it in 2004 and 2007. She contested the applicant's evidence that there were images without alternative text, or tables or technologies that could not be sensibly read. Regarding the applicant's finding that the structure of the Web sites was misleading, Ms. Beauchamp offered reasons why each of the structural elements chosen by her team was present. For example, the applicant found "top of page" comments annoying, but Ms. Beauchamp states that these were present in order to convenience users who wanted to return to the top of a Web page quickly without having to scroll up the page. Ms. Beauchamp acknowledged one area where the Web site had been, and, at the time of swearing her affidavit, continued to be, non-compliant (the pop-up window "bug" described above), but stated that this instance of non-compliance would not have affected the accessibility of the Web site content.

[61] In support of her statement that the Web site was accessible, Ms. Beauchamp provided two compliance evaluations of the Public Service Commission Web site, both conducted in 2003. Ms. Beauchamp states that the Public Service Commission used these evaluations to identify accessibility problems with its Web site and to improve it.

[62] Ms. Beauchamp stated that between September 2004 and June 2007, 1307 accounts were created on the Public Service Commission's job application Web site by applicants who self-identified as blind or with visual impairment. It is unclear whether these accounts were created with sighted assistance. She stated further that no complaints similar to those of the applicant were made. In her reply affidavit, the applicant contests this, and notes that a July 31, 2007 report by Alan Cantor entitled "Review of jobs.gc.ca" identified some accessibility problems with the Web site, and was

difficulté à utiliser le site Web des offres d'emplois de la Commission de la fonction publique. M^{me} Beauchamp a été la gestionnaire de projet responsable de mettre en place le système avec l'aide de développeurs. M^{me} Beauchamp a affirmé qu'elle avait fait des tests du site Web dans la forme qu'il avait aux moments où la demanderesse a voulu l'utiliser en 2004 et en 2007. Elle a contredit le témoignage de la demanderesse selon lequel le site comportait des images qui n'avaient pas de description parallèle textuelle, ou des tableaux et des technologies dont on ne pouvait pas tirer une lecture intelligible. En ce qui concerne l'assertion de la demanderesse selon laquelle la structure des sites Web portait à confusion, M^{me} Beauchamp a expliqué pourquoi chacun des éléments structurels avait été choisi par son équipe. Par exemple, la demanderesse a affirmé que les mentions « haut de la page » l'incommodaient. M^{me} Beauchamp affirme que ces mentions ont été utilisées pour le bénéfice des utilisateurs qui désirent retourner rapidement au haut d'une page Web sans avoir à faire défiler vers le haut tout le contenu de la page. M^{me} Beauchamp a admis qu'il y avait eu et qu'il y avait toujours un point de non-conformité du site Web, soit le bogue des fenêtres intempestives dont il a été question ci-dessus. Elle a cependant affirmé que ce point de non-conformité ne pouvait pas avoir affecté l'accessibilité au contenu du site Web.

[61] À l'appui de son témoignage selon lequel le site Web était accessible, M^{me} Beauchamp a fourni deux évaluations faites en 2003. M^{me} Beauchamp a précisé que la Commission de la fonction publique a fait ces évaluations dans le but de déceler et de régler les problèmes d'accessibilité

[62] M^{me} Beauchamp a affirmé que, entre septembre 2004 et juin 2007, 1307 comptes ont été créés sur le site Web des emplois de la Commission de la fonction publique par des candidats qui se sont présentés comme étant aveugles ou ayant une déficience visuelle. Il n'est pas clair si les candidats qui ont créé ces comptes ont eu l'aide de guides voyants. Elle a ajouté qu'aucune autre plainte semblable à celles déposées par la demanderesse n'avait été reçue. Dans l'affidavit qu'elle a déposé en réponse, la demanderesse conteste cela et fait remarquer que le rapport du 31 juillet 2007 d'Alan Cantor intitulé

submitted to the federal government. She further contends that she carefully entered the date information in the “date available” field in its proper form, and even engaged the help of a friend in so doing.

Fifth fact witness

[63] Nancy Timbrell-Muckle, director of the Citizen Employment Service of the Service Offerings and Implementation Directorate, Citizen Service Branch of Service Canada, provided information about the associated “Job Bank” Web site, to which the Public Service Commission’s jobs-emplois.gc.ca Web site contains links but which is a distinct service. Like the Public Service Commission site, the Job Bank Web site allows users to search its listings for jobs, create a profile and advertise themselves to potential employers, and store search criteria so as to receive an alert when new jobs are posted that match the stored criteria. The distinction is that the Job Bank Web site provides access to private sector employment. Ms. Timbrell-Muckle recognized that “despite efforts”, the Job Bank Web sites were not compliant with the accessibility standards of the CLF 1.0 Standard in June of 2007. Moreover, she recognized that the Web sites would not be fully compliant with the CLF 2.0 Standard by the December 31, 2008 implementation deadline.

Sixth fact witness

[64] Anil Arora, who in 2006 was director general of the Census Program Branch at Statistics Canada, responsible for the 2006 Census, described the measures taken by Statistics Canada to ensure that the 2006 Census was accessible to people with disabilities. These included consultations and testing in the two years leading up to census day. Mr. Arora stated that the census should have supported many types of assistive

[TRANSDUCTION] « Examen du site jobs-emplois.gc.ca » relevait quelques problèmes d’accessibilité au site Web et qu’il avait été présenté au gouvernement fédéral. La demanderesse ajoute qu’elle a fait attention pour inscrire correctement la date de disponibilité dans le champ prévu à cette fin et qu’elle l’a fait dans le format demandé; elle s’est même fait aider par un ami pour ce faire.

Le 5^e témoin des faits

[63] Nancy Timbrell-Muckle est directrice des services et de la mise en œuvre à la Direction générale des services aux citoyens de Service Canada. Elle a fourni de l’information au sujet du site Web du « Guichet emplois » auquel le site de la Commission de la fonction publique jobs-emplois.gc.ca renvoie mais qui est distinct de celui-ci. Comme le fait le site de la Commission, le site du Guichet emplois permet aux utilisateurs de faire des recherches dans les emplois offerts, de créer un profil et de se présenter à des employeurs potentiels, et de préciser les critères de recherches de manière à recevoir une « alerte » lorsque de nouveaux emplois correspondent aux critères choisis. À la différence du site de la Commission, le site du Guichet emplois donne accès à des emplois du secteur privé. M^{me} Timbrell-Muckle a admis que, en juin 2007, [TRANSDUCTION] « en dépit des efforts fournis », les sites Web du Guichet emplois ne respectaient pas les normes de la NSI 1.0 établies en matière d’accessibilité. Elle a admis également que les sites Web ne respecteraient pas complètement la NSI 2.0 lors de sa mise en œuvre le 31 décembre 2008.

Le 6^e témoin des faits

[64] Anil Arora était en 2006 directeur général de la Direction générale du programme du recensement de Statistique Canada. Il a été responsable du recensement de 2006 et il a décrit les mesures prises par Statistique Canada pour s’assurer que le recensement de 2006 était accessible aux personnes ayant des déficiences. Entre autres mesures, des consultations et des essais ont été effectués dans les deux années qui ont précédé le

software devices. The testing, however, was limited to a single technology, called “JAWS”, and to the short-form census form 2A. Mr. Arora noted that alternative formats, including Braille, were available.

[65] Mr. Arora stated that he determined that 84 householders completed the 2006 Census online using screen reading technology. It is unclear whether any were using technology other than JAWS.

Seventh fact witness

[66] Louis Boucher, director of the Dissemination Division of Statistics Canada, with overall responsibility for the Statistics Canada Web site, detailed the efforts made by Statistics Canada to ensure the accessibility of its Web site. In particular, Mr. Boucher noted that Statistics Canada has since 2005 hosted a “Centre of Expertise on Accessibility,” which has three full-time employees, of whom two are visually impaired, that is responsible for increasing awareness of accessibility issues and of testing and improving Statistics Canada’s Web site content to ensure accessibility. In addition, Mr. Boucher stated that the Web site was compliant with the CLF 1.0 Standard since 2006, and had created a dedicated project team to ensure implementation of the CLF 2.0 Standard by the December 31, 2008 implementation deadline. Mr. Boucher recognized that while all current content is tested to ensure that it meets the requirements of the CLF Standard, Statistics Canada does face the challenge of converting older content, called “legacy content”, into accessible formats.

Eighth fact witness

[67] Don Royce of Statistics Canada explained how the applicant’s job application was treated differently,

recensement. M. Arora a affirmé que le recensement aurait dû être accessible à divers types d’appareils électroniques d’assistance. Les essais, cependant, ont été limités à une seule technologie, appelée « JAWS », et à la formule 2A, celle du recensement court. M. Arora a fait remarquer que d’autres supports pouvaient être utilisés, par exemple l’écrit en braille.

[65] M. Arora a affirmé qu’il y avait eu 84 chefs de ménage qui avaient rempli le questionnaire en ligne en utilisant la technologie du lecteur d’écran. Il n’a pas été établi si certains d’entre eux ont utilisé une autre technologie que JAWS.

Le 7^e témoin des faits

[66] Louis Boucher, directeur de la Division de la diffusion à Statistique Canada, avait la responsabilité générale du site Web de Statistique Canada. Il a fait état des efforts déployés par Statistique Canada pour garantir l’accessibilité à son site Web. M. Boucher a fait particulièrement remarquer que Statistique Canada est, depuis 2005, l’hôte d’un centre d’expertise sur l’accessibilité, formé de trois employés à temps plein, dont deux ont une déficience visuelle. Ce centre a la responsabilité de faire mieux prendre conscience des problèmes d’accessibilité. Il doit faire des vérifications du site Web de Statistique Canada visant à en améliorer l’accessibilité. M. Boucher a ajouté que le site Web se conformait à la NSI 1.0 depuis 2006, et qu’il avait mis sur pied une équipe de projet chargée de s’assurer que la mise en œuvre de la NSI 2.0 se ferait à la date prévue, soit le 31 décembre 2008. M. Boucher a fait remarquer que, bien que l’on procède à la vérification de tout nouveau contenu pour s’assurer qu’il est conforme aux exigences de la NSI, Statistique Canada fait face à un défi en ce qui concerne la conversion des vieux contenus, appelés « les contenus périmés », à des supports accessibles.

Le 8^e témoin des faits

[67] Don Royce, de Statistique Canada, a expliqué comment la candidature de la demanderesse avait été

and thereby accommodated, compared with non-visually impaired candidates for a job.

Ninth fact witness

[68] Steve Buell was the project lead, Accessibility Integration, for the Accessibility Centre of Excellence within Service Canada. In this capacity, Mr. Buell was responsible for advising managers within Service Canada departments regarding including accessibility standards in their projects and supporting managers or other specialists in the accommodation of employees with disabilities. Mr. Buell explained the structure and function of the Accessibility Centre of Excellence within Service Canada and of Service Canada itself. He also described the Service Canada Web site and the efforts undertaken to ensure its accessibility.

[69] Mr. Buell explained that Service Canada is a portal that provides access to a range of federal government programs and services, each operated by different departments. Service Canada does not provide the services themselves, but rather provides a central location from which users can access them. Service Canada achieves this centralized delivery through four main delivery channels (in-person, online, by telephone, and by mail) with more than 595 points of service across Canada, in call centres and over the Internet.

[70] The Service Canada Web site includes a variety of tools that facilitate the usability of the portal. For example, users can create an account online through which they can view their Employment Insurance, Canada Pension Plan, and Old Age Security information online from Human Resources and Skills Development Canada. The Web site also includes a “persons with disabilities portal” that provides a collection of information from various government departments that would be relevant to persons with disabilities, such

traitée au moyen de mesures d’adaptation et en quoi ce traitement différait de celui accordé aux candidatures de personnes n’ayant pas de déficience visuelle.

Le 9^e témoin des faits

[68] Steve Buell était chef de projet, accessibilité et intégration, pour le Centre d’excellence en accessibilité, au sein de Service Canada. En cette qualité, M. Buell était responsable de conseiller les gestionnaires des différentes directions de Service Canada quant à l’inclusion de normes d’accessibilité dans leurs projets, et d’offrir un soutien aux gestionnaires et aux spécialistes dans les mesures d’adaptation qui peuvent être prises en faveur des employés ayant des déficiences. M. Buell a expliqué les structures et les fonctions du Centre d’excellence en accessibilité au sein de Service Canada et celles de Service Canada même. Il a aussi décrit le site Web de Service Canada et les efforts déployés pour garantir son accessibilité.

[69] M. Buell a expliqué que Service Canada est un portail qui donne accès à une gamme de programmes et de services du gouvernement fédéral, chacun sous la gouverne d’un organisme gouvernemental différent. Service Canada n’est pas en soi un pourvoyeur de services; il est plutôt une plaque tournante ou un centre d’aiguillage à partir duquel les utilisateurs peuvent avoir accès aux services. Services Canada remplit ce rôle d’aiguilleur au moyen de quatre modes d’interaction, soit en personne, en ligne, par téléphone et par courrier électronique, qui sont accessibles dans plus de 595 points de service au Canada, dans les centres d’appel et par Internet.

[70] Le site Web de Service Canada comprend divers outils améliorant la facilité d’emploi du portail. Par exemple, les utilisateurs peuvent créer en ligne, auprès de Ressources humaines et Développement des compétences Canada, un compte au moyen duquel ils peuvent consulter leur dossier de l’assurance-emploi, du Régime de pensions du Canada et de la Sécurité de la vieillesse. Le site Web comprend également un « portail à l’intention des personnes handicapées » qui fournit un ensemble de renseignements susceptibles d’intéresser

as, for example, the Guide to Government of Canada Services for People with Disabilities and their Families, and information on the Opportunities Fund for Persons with Disabilities, the Disability Vocational Rehabilitation Program, and Entrepreneurs with Disabilities Program.

[71] The Service Canada Web site is developed and maintained by the Web Channel Office of Service Canada, which is also responsible for ensuring accessibility. Advice and accessibility testing of the site is conducted by the Accessibility Centre for Excellence. Mr. Buell explained that the Accessibility Centre for Excellence can test the Web site and make recommendations, but has no enforcement power.

[72] Mr. Buell stated that while the Service Canada Web site was fully compliant with the CLF 1.0 Standard in May and June of 2007, and while his group has been working with the Web Channel Office to ensure that the Web site be compliant with the CLF 2.0 Standard by the December 31, 2008 implementation deadline, Service Canada is not responsible for all of the applications to which its Web site links. He acknowledged that some of those Web sites were not fully compliant with the accessibility standards of the CLF 1.0 Standard in 2007.

[73] Mr. Buell explained at question 511 when cross-examined on his affidavit, that he will manually evaluate a Web site to determine if it meets the CLF Standard. He said it will take five days for a “normal branch informational site” of 20 to 30 pages.

Tenth fact witness

[74] The respondent’s final witness is George Smolinski, who was the program coordinator for the Government of Ontario’s Assistive Devices Program. He testified about funding assistance to the visually impaired requiring devices to assist them retain or regain their independence at home.

les personnes handicapées, dont, par exemple, le Guide des services du gouvernement du Canada pour les personnes handicapées et leurs familles, des renseignements sur le Fonds d’intégration pour les personnes handicapées, le Programme de réadaptation professionnelle et le Programme d’aide aux entrepreneurs ayant une incapacité.

[71] Le bureau du canal Web de Service Canada conçoit et maintient le site Web de Service Canada et est responsable d’en assurer l’accessibilité. Le Centre d’excellence en accessibilité se charge de fournir des conseils et de vérifier l’accessibilité du site. M. Buell a expliqué que le Centre peut faire des vérifications du site Web et présenter des recommandations, mais qu’il n’a pas de pouvoir de contrainte.

[72] M. Buell a affirmé que, bien que le site Web de Service Canada ait été complètement conforme à la NSI 1.0 en mai et en juin 2007 et bien que son groupe ait travaillé avec le bureau du canal Web pour s’assurer que le site Web soit conforme à la NSI 2.0 lors de sa date de mise en œuvre le 31 décembre 2008, Service Canada n’est pas responsable de toutes les applications auxquelles les liens de son site Web renvoient. Il a admis que certains de ces sites n’étaient pas complètement conformes à la NSI 1.0 quant à l’accessibilité en 2007.

[73] M. Buell a dit, à la question 511 de son contre-interrogatoire, qu’il évalue manuellement un site Web pour vérifier s’il respecte la NSI. Il a ajouté que cela prend cinq jours dans le cas d’un [TRADUCTION] « site informatif normal de direction générale » comptant de 20 à 30 pages.

Le 10^e témoin des faits

[74] Le dernier témoin du défendeur est George Smolinski, qui a été le coordonnateur de programme pour le Programme d’appareils et accessoires fonctionnels du gouvernement de l’Ontario. Son témoignage a porté sur l’aide financière offerte aux personnes ayant une déficience visuelle pour leur permettre de garder ou de recouvrer leur indépendance au foyer.

ISSUE

[75] The main issue to be decided in this case is whether the federal government has breached the applicant's right to equal treatment under subsection 15(1) of the Charter, either by creating inadequate Internet accessibility standards or by failing to enforce and implement existing standards.

RELEVANT LEGISLATION

[76] Section 15 of the Charter guarantees equality to all individuals before and under the law, and equal protection and benefit of the law:

Equality before and under law and equal protection and benefit of law

15. (1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

Affirmative action programs

(2) Subsection (1) does not preclude any law, program or activity that has as its object the amelioration of conditions of disadvantaged individuals or groups including those that are disadvantaged because of race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

[77] Subsection 24(1) of the Charter states the remedies that a court may order where it finds that an individual's rights under the Charter have been infringed:

Enforcement of guaranteed rights and freedoms

24. (1) Anyone whose rights or freedoms, as guaranteed by this Charter, have been infringed or denied may apply to a court of competent jurisdiction to obtain such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances.

[78] Section 1 of the Charter sets reasonable limits on the scope of the rights and freedoms it grants:

LA QUESTION EN LITIGE

[75] La principale question en litige que la Cour doit trancher dans la présente affaire est de savoir si le gouvernement fédéral a porté atteinte aux droits à l'égalité de la demanderesse que lui garantit le paragraphe 15(1) de la Charte, soit en ayant établi des normes d'accessibilité à Internet qui sont inadéquates, soit en n'ayant pas mis en œuvre et appliqué les normes existantes.

LA LÉGISLATION PERTINENTE

[76] L'article 15 de la Charte garantit que la loi s'applique également à tous et que tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi :

15. (1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

Égalité devant la loi, égalité de bénéfice et protection égale de la loi

(2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques.

Programmes de promotion sociale

[77] Le paragraphe 24(1) de la Charte prévoit qu'un tribunal peut ordonner une réparation lorsqu'il estime qu'une personne a été victime d'une violation des droits qu'elle lui garantit :

24. (1) Toute personne, victime de violation ou de négation des droits ou libertés qui lui sont garantis par la présente charte, peut s'adresser à un tribunal compétent pour obtenir la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances.

Recours en cas d'atteinte aux droits et libertés

[78] L'article premier de la Charte assujettit la portée des droits qu'elle garantit à des limites raisonnables :

Rights and freedoms in Canada

1. The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

1. La *Charte canadienne des droits et libertés* garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

Droits et libertés au Canada

[79] The remaining relevant legislation, and policies prescribed pursuant to the legislation, are attached hereto as Appendix 1.

[79] Le reste de la législation pertinente et les politiques qui en découlent sont reproduits à l'annexe 1.

ANALYSIS

ANALYSE

PRELIMINARY LEGAL MATTERS

QUESTIONS JURIDIQUES PRÉLIMINAIRES

Jurisdiction of this Court

La compétence de la Cour

[80] In this application, the applicant is seeking a declaration under section 18.1 of the *Federal Courts Act*. Subsection 18.1(1) provides that an application for judicial review may be made by “anyone directly affected by the matter in respect of which relief is sought.” Subsection 18.1(3) permits the Federal Court to order a remedy against any “federal board, commission, or other tribunal”, on any of the grounds listed in subsection 18.1(4).

[80] Dans la présente demande, la demanderesse sollicite un jugement déclaratoire en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*. Le paragraphe 18.1(1) prévoit qu'une demande de contrôle judiciaire peut être présentée par « quiconque est directement touché par l'objet de la demande ». Le paragraphe 18.1(3) permet à la Cour fédérale d'ordonner une réparation contre un « office fédéral » pour l'un des motifs énumérés au paragraphe 18.1(4).

[81] The applicant's complaint is one of systemic discrimination, potentially affecting the acts of 106 federal departments and agencies. The applicant presents five alleged specific instances of discrimination and complains of a system-wide failure of the government, through each of these institutions, to meet its responsibilities under subsection 15(1) of the Charter to ensure that the benefit of online services is provided without discrimination on the basis of physical disability.

[81] La demanderesse se plaint d'une discrimination systémique qui affecte potentiellement les actes de 106 agences et ministères fédéraux. La demanderesse présente cinq exemples précis de discrimination et se plaint de l'échec du gouvernement dans son ensemble, et de chacun de ses organismes, d'assumer les responsabilités qui lui sont confiées en vertu du paragraphe 15(1) de la Charte de garantir que le bénéfice des services offerts en ligne sont accessibles sans discrimination fondée sur la déficience physique.

[82] The respondent does not contest that this is a “matter” sufficient to give the applicant standing under subsection 18.1(1) of the *Federal Courts Act*. As this Court recognized at paragraph 76 in *Canadian Assn. of the Deaf v. Canada*, 2006 FC 971, [2007] 2 F.C.R. 323 [CAD], per Justice Mosley:

[82] Le défendeur ne conteste pas qu'il s'agit d'un « objet » pour lequel la demanderesse a qualité pour agir dans le cadre du paragraphe 18.1(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*. Comme le juge Mosley l'a affirmé au paragraphe 76 de *Assoc. des sourds du Canada c. Canada*, 2006 CF 971, [2007] 2. R.C.F. 323 [ASC] :

The word “matter” found in section 18.1 of the *Federal Courts Act* is not so restricted but encompasses any matter in regard to which a remedy might be available under section 18 ... or subsection 18.1(3) ... *Morneault v. Canada (Attorney General)*, [2001] 1 F.C. 30 (C.A.)

[83] In *CAD*, this Court was faced with an application similar to the one at bar. In that case, the applicants were hearing-impaired individuals who sought judicial review of the acts of numerous government departments in failing to provide professional sign language interpretation services at meetings between hearing-impaired individuals and federal government officials. The relevant law was a federal government policy issued under the authority of the Translation Bureau of the Department of Public Works and Government Services Canada that delegated to individual departments the responsibility for providing sign language interpretation services to hearing-impaired members of the public in meetings with the department’s officials. The evidence demonstrated that a number of departments, including Human Resources and Skills Development Canada and Statistics Canada, had failed to provide these services when needed. The applicants sought a declaration that their rights under subsection 15(1) of the Charter had been infringed.

[84] Although the application was brought against three separate government departments on the basis of the separate experiences of four distinct applicants, Justice Mosley concluded at paragraph 66:

In this case, the commonality among the four applicants is that their situations arose out of the application of the same set of guidelines for the provision of interpretation services. While each incident involved its own facts and decision makers (different government departments and different employees), the heart of the matter is the application of the same policy to the same interested community. Accordingly, I agree that it would be unreasonable to split the application.

L’expression « objet de la demande » à l’article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* n’a pas un sens aussi restreint; elle englobe toute question à l’égard de laquelle une réparation peut être obtenue en vertu de l’article 18 [...] ou du paragraphe 18.1(3) [...] (*Morneault c. Canada (Procureur général)*, [2001] 1 C.F. 30 (C.A.).

[83] Dans la décision *ASC*, la Cour devait examiner une demande semblable à celle du présent contrôle judiciaire. Dans cette affaire, les demandeurs étaient des personnes ayant une déficience auditive qui demandaient le contrôle judiciaire des omissions de nombreux ministères du gouvernement de fournir une interprétation professionnelle en langage gestuel lors de réunions entre des personnes ayant une déficience auditive et des fonctionnaires fédéraux. La règle de droit en cause était une politique du gouvernement fédéral parrainée par le Bureau de la traduction du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux qui confiait individuellement aux organismes gouvernementaux la responsabilité de fournir, lors de rencontres avec des fonctionnaires du gouvernement, des services d’interprétation en langage gestuel aux personnes du public ayant une déficience auditive. La preuve a révélé que de nombreux organismes, dont Ressources humaines et Développement des compétences Canada, n’avaient pas fourni ces services lorsqu’ils étaient nécessaires. Les demandeurs avaient sollicité un jugement déclaratoire selon lequel leurs droits garantis par le paragraphe 15(1) de la Charte avaient été violés.

[84] Même si la demande de contrôle judiciaire avait été déposée contre trois organismes gouvernementaux distincts, sur le fondement d’incidents distincts, par quatre demandeurs distincts, le juge Mosley a conclu au paragraphe 66 :

En l’espèce, le point commun entre les quatre demandeurs, c’est que leur situation a découlé de l’application du même ensemble de lignes directrices visant la prestation de services d’interprétation. Bien que chaque incident ait mis en cause des faits et des décisionnaires distincts (des ministères et des fonctionnaires différents), le fond de la question a trait à l’application de la même politique à la même communauté. Je suis d’avis, par conséquent, qu’il serait déraisonnable de scinder la demande.

Systemic complaint

[85] The respondent submits that the Court cannot assess such a system-wide complaint without any specific facts to which the respondent can reply. The Court agrees. However, the Court has the government's own CLF audit in December 2007 which proved that the government's online services are not meeting the government's own accessibility standard for the visually impaired. The audit report is huge—it details the failure of each of the 47 departments audited to meet the CLF Standard. Some failures were worse than others in that the CLF Office sent letters to the deputy heads of 22 departments which were shown to have “seriously violated” the CLF Standard.

[86] The jurisprudence recognizes that an individual may bring a systemic complaint which affects her and others in the same position. The Supreme Court of Canada, in *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624 [*Eldridge*], per Justice La Forest at paragraph 83, held that the Court was willing to grant a declaration under subsection 24(1) of the Charter, regardless of whether the claimants had established violations of their own rights:

Finally, I note that it is not in strictness necessary to decide whether, according to this standard, the appellants' s. 15(1) rights were breached. This Court has held that if claimants prove that the equality rights of members of the group to which they belong have been infringed, they need not establish a violation of their own particular rights.

Public interest litigant

[87] The applicant submits that she is a “public interest litigant”, namely that she is bringing this litigation on behalf of herself and the public interest to ensure that the visually impaired are not discriminated against with

La plainte de discrimination systémique

[85] Le défendeur soutient que la Cour ne peut pas faire l'évaluation d'une plainte d'une si grande portée sans que des faits précis soient présentés et que le défendeur puisse les contester. La Cour en convient. Toutefois, la Cour dispose de la vérification même que le gouvernement a faite de l'application de la NSI en décembre 2007, qui prouvait que les services du gouvernement offerts en ligne ne respectaient pas les propres normes du gouvernement en matière d'accessibilité des personnes ayant une déficience visuelle. C'est un rapport colossal : il dresse le bilan détaillé de l'échec de chacun des 47 organismes gouvernementaux examinés quant au respect de la NSI. Certains échecs étaient plus grands que d'autres, en ce sens que le Bureau de la normalisation a envoyé des lettres aux administrateurs généraux de 22 organismes dont les violations de la NSI s'étaient avérées [TRADUCTION] « graves ».

[86] La jurisprudence admet qu'un particulier puisse déposer une plainte pour un problème systémique l'affectant lui, et d'autres personnes dans la même situation. La Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624 [*Eldridge*], a conclu qu'elle était disposée à prononcer un jugement déclaratoire pour l'application du paragraphe 24(1) de la Charte, que les demandeurs aient ou non établi la violation de leurs propres droits. Au paragraphe 83, le juge La Forest a écrit :

En dernier lieu, je souligne qu'il n'est pas strictement nécessaire de décider si, selon cette norme, il y a eu atteinte aux droits garantis aux appelants par le par. 15(1). Notre Cour a statué que, si les demandeurs établissent une atteinte aux droits à l'égalité des membres du groupe auquel ils appartiennent, ils n'ont pas à prouver l'atteinte à leurs droits individuels.

Être partie à un litige d'intérêt public

[87] La demanderesse affirme qu'elle est « partie à un litige d'intérêt public », c'est-à-dire qu'elle a engagé la présente procédure pour son propre compte et pour le compte de l'intérêt public pour que les personnes ayant

respect to government online services. The respondent has accepted this characterization of the applicant and, indeed, it accords with the understanding of a public interest litigant that emerges from the jurisprudence. In *British Columbia (Minister of Forests) v. Okanagan Indian Band* 2003 SCC 71, [2003] 3 S.C.R. 371 [*Okanagan*], at paragraph 38, Justice LeBel, in the course of considering when an award of interim costs would be justified, discussed the nature of public interest litigation:

Furthermore, it is often inherent in the nature of cases of this kind that the issues to be determined are of significance not only to the parties but to the broader community, and as a result the public interest is served by a proper resolution of those issues. In both these respects, public law cases as a class can be distinguished from ordinary civil disputes.

ASSESSMENT OF THE EVIDENCE

The importance of government online services

[88] The applicant has presented the Court with evidence that the Government of Canada made a commitment to provide its information and services online to better communicate its programs, services, and information. This policy originated in the 1999 Speech from The Throne.

[89] As discussed, the government has 106 departments and agencies subject to the *Financial Administration Act* (the Act) that provide a range of online services and programs to Canadians. These departments operate Web sites with millions of Web pages. A person can apply online for a government job or for social services such as Employment Insurance, a Canada Pension Plan and a passport.

[90] Pursuant to section 7 of the Act, the government has issued a Communications Policy which ensures that communications by the government departments comply with various statutes including the Charter.

une déficience visuelle ne soient pas l'objet d'une discrimination lorsqu'ils s'agit de services gouvernementaux offerts en ligne. Le défendeur a accepté que la demanderesse soit ainsi qualifiée et, de fait, cette qualification correspond à ce que la jurisprudence accepte. Dans l'arrêt *Colombie-Britannique (Ministre des Forêts) c. Bande indienne Okanagan*, 2003 CSC 71, [2003] 3 R.C.S. 371 [*Okanagan*], au paragraphe 38, le juge LeBel, en examinant quand une provision pour frais pourrait être justifiée, s'est prononcé sur la nature d'un litige mené dans l'intérêt public :

De plus, de par leur nature, les causes de ce type soulèvent des questions importantes non seulement pour les parties au litige mais aussi pour la collectivité en général, de sorte que leur règlement adéquat sert l'intérêt public. Sous ces deux aspects, les causes de droit public en tant que catégorie se distinguent des litiges civils ordinaires.

APPRÉCIATION DE LA PREUVE

L'importance des services du gouvernement offerts en ligne

[88] La demanderesse a présenté à la Cour des éléments de preuve selon lesquels le gouvernement du Canada s'est engagé à fournir en ligne ses renseignements et ses services dans le but de garantir une meilleure diffusion de ses programmes, de ses services et de ses renseignements. L'engagement du gouvernement tire son origine du Discours du Trône de 1999.

[89] Comme je l'ai mentionné, le gouvernement a 106 organismes assujettis à la *Loi sur la gestion des finances publiques* (la Loi), qui offrent en ligne divers programmes et services aux Canadiens. Ces organismes ont des sites Web comportant des millions de pages Web. Une personne peut en ligne présenter sa candidature à un emploi dans la fonction publique, demander des prestations à l'assurance-emploi ou au Régime de pensions du Canada et demander un passeport.

[90] Suivant l'article 7 de la Loi, le gouvernement a adopté une Politique de communication qui garantit que les communications des organismes gouvernementaux se conforment aux diverses lois, y compris la Charte.

2000 government accessibility standards for the blind

[91] In 2000, the government issued its CLF 1.0 Standard, which requires that government department Web sites are designed and programmed to ensure that online services be accessible to the visually impaired by 2001.

[92] In 2007 the Treasury Board's "CLF Office" conducted a spot audit of 47 government departments and agencies to assess their compliance with the CLF Standard. This was to help the departments understand their obligations leading up to the December 31, 2008 implementation deadline for the new CLF Standard, the CLF 2.0 Standard. The audit identified a large number of failures by every department to meet Priority 1 and Priority 2 checkpoints of the WCAG 1.0. Failure to meet a Priority 1 checkpoint often means that the Web site is not accessible to the visually impaired.

[93] While none of the departments complied with the CLF Standard, the CLF Office determined that 22 of the departments had "serious violations", which resulted in the CLF Office sending letters to the deputy heads for each of these 22 departments to seek their compliance. No responses from the deputy heads or other follow-up information was presented to the Court.

What is wrong with the CLF Standard

[94] The applicant submits that:

- a. the CLF Standard is inadequate; and
- b. it is not enforced or implemented.

Les normes de l'an 2000 d'accessibilité des personnes aveugles aux services du gouvernement

[91] En l'an 2000, le gouvernement a adopté la NSI 1.0, qui exige que les sites Web des organismes gouvernementaux soient conçus et programmés de manière à ce que les services offerts en ligne soient accessibles au plus tard en 2001 aux personnes ayant une déficience visuelle.

[92] En 2007, le « Bureau de la normalisation » du Conseil du Trésor a effectué une vérification ponctuelle de 47 organismes gouvernementaux pour évaluer leur respect de la NSI. Cette vérification avait pour but d'aider les organismes gouvernementaux à comprendre leurs obligations en vue de la mise en œuvre le 31 décembre 2008 de la nouvelle norme, la NSI 2.0. La vérification a fait ressortir un grand nombre de manquements de la part de tous les organismes quant au respect des critères de priorité 1 et de priorité 2 des WCAG 1.0. Le non-respect d'un critère de priorité 1 a souvent pour conséquence qu'une personne ayant une déficience visuelle n'a pas accès au site Web.

[93] Non seulement aucun des organismes gouvernementaux ne respectait la NSI, mais 22 d'entre eux avaient commis des [TRADUCTION] « violations graves », au point où le Bureau de la normalisation a envoyé des lettres à leurs administrateurs généraux pour leur demander d'intervenir. Aucune réponse de la part des administrateurs généraux ni mesure de suivi n'a été présentée à la Cour.

En quoi la NSI est-elle fautive?

[94] La demanderesse soutient que :

- a. la NSI n'est pas adéquate;
- b. elle n'a pas été mise en œuvre ou n'est pas appliquée.

The CLF Standard is inadequate because interactive applications are not accessible

[95] The CLF Standard fails to address or allow “rich Internet applications”, that use ePass as a security channel, which are the interactive applications used by 23 government departments to provide 83 online applications such as for employment insurance or a passport.

[96] In order to function, rich Internet applications use particular technologies, such as “scripts” and “applets”. These technologies pose an access barrier to screen readers used by the blind.

[97] The evidence is that rich Internet applications cannot function with scripts turned “off”. The CLF Standard requires government Web sites to be made accessible by maintaining functionality with scripts turned off. The CLF Standard effectively prevents government Web site developers from creating rich Internet applications. Were this standard to be obeyed, the government would be precluded from providing myriad useful online services.

[98] Instead of so limiting itself, the government has ignored the CLF Standard. The applicant’s uncontradicted evidence is that the mere existence of ePass, which is a rich Internet application that depends upon having scripts turned “on” in order to function, is a violation of the CLF Standard.

[99] Whereas the CLF Standard in its current form therefore presents government Web site developers with the binary option of either using rich Internet applications or complying with the CLF Standard, the applicant states that the CLF Standard could be modified to require that scripts be written in an accessible manner. Since the CLF Standard was written, screen-reader technologies have developed so that if scripts and applets are designed properly the rich Internet applications can be fully accessed with all of their functionality. Thus, WCAG 2.0 (the 2008 international

La NSI est inadéquate parce que des applications interactives ne sont pas accessibles

[95] La NSI ne tient pas compte des « applications Internet riches », soit celles qui nécessitent les laissez-passer électroniques comme voie de communication protégée qui sont utilisés par 83 applications offertes en ligne par 23 organismes gouvernementaux pour des services interactifs tels que les demandes de prestations d’assurance-emploi ou de passeports.

[96] Des technologies particulières telles que les « scripts » et les « applets » sont nécessaires au fonctionnement des applications Internet riches. Ces technologies constituent des obstacles à l’utilisation des lecteurs d’écran par les personnes aveugles.

[97] La preuve révèle que les applications Internet riches ne peuvent pas fonctionner si les scripts sont en position « *off* ». La NSI exige que les sites Web du gouvernement soient rendus accessibles et que leur fonctionnalité soit maintenue en mettant les scripts en position « *off* ». Dans les faits, la NSI interdit aux développeurs des sites Web du gouvernement de créer des applications Internet riches. Si cette norme était respectée, le gouvernement s’empêcherait d’offrir en ligne une myriade de services utiles.

[98] Plutôt que de se limiter à ce point, le gouvernement a décidé de passer outre à la NSI. La preuve non contredite de la demanderesse est que la simple existence d’un laissez-passer électronique, qui est une application Internet riche dont le fonctionnement dépend de scripts en position « *on* », est une violation de la NSI.

[99] La demanderesse affirme que, vu que la NSI dans sa version actuelle place donc les développeurs des sites Web du gouvernement devant l’alternative soit d’utiliser des applications Internet riches, soit de se conformer à la NSI, la NSI pourrait être modifiée de manière à ce que les scripts soient écrits d’une façon accessible. Depuis l’établissement de la NSI, les technologies propres aux lecteurs d’écran ont évolué de telle façon que, si les scripts et les applets sont conçus correctement, les applications Internet riches peuvent être accessibles par tous dans toute leur fonctionnalité. Ainsi, les WCAG 2.0

accessibility Guidelines) has removed the requirement that accessibility be achieved by providing the same functionality with scripting and applets turned off, and instead provides Guidelines for the development of accessible scripts.

[100] Accordingly, the Court finds that the government should update the CLF Standard to refer to WCAG 2.0 and thereby incorporate the Guidelines which allow the accessibility of rich Internet applications using ePass as a secure channel.

The CLF Standard is not enforced or properly implemented for most government Web sites

[101] For most of the government Web sites, i.e. those that do not use ePass as a security channel, the CLF Standard is not being properly implemented. If followed, it would ensure equal access to the blind for online government services. But the evidence demonstrates on the balance of probabilities that there is a system-wide failure by government departments and agencies to comply with the CLF Standard so that these Web sites are not fully accessible to the visually impaired.

Three sources of evidence regarding inaccessibility

[102] The evidence with regard to the inaccessibility of federal government Web sites comes from three sources. First, a number of reports have demonstrated failures of numerous government Web sites to meet basic Priority 1 and Priority 2 checkpoints of the WCAG 1.0, which, as discussed above, means that the blind cannot access the Web sites. Second, the applicant has submitted affidavit evidence from herself, John Rae, and her expert witness Jutta Treviranus, that describe barriers to access encountered on government Web sites. Third, the respondent's witnesses have acknowledged instances of non-compliance on federal government Web sites.

(les règles internationales pour l'accessibilité des contenus) ont écarté l'exigence que l'accessibilité soit obtenue tout en ayant la même fonctionnalité alors que les scripts et les applets sont en position « *off* » et donnent plutôt des pistes pour le développement de scripts accessibles.

[100] Par conséquent, la Cour conclut que le gouvernement devrait mettre à jour la NSI en se basant sur les WCAG 2.0 et ainsi y incorporer les règles qui prévoient l'accessibilité des applications Internet riches qui utilisent les laissez-passer électroniques comme voie de communication protégée.

La plupart des sites Web du gouvernement ne respectent pas la NSI

[101] Dans la plupart des sites Web du gouvernement, soit ceux qui ne nécessitent pas l'utilisation d'un laissez-passer électronique comme voie de communication protégée, la NSI n'est pas appliquée adéquatement. Autrement, les personnes ayant une déficience visuelle auraient égalité d'accès aux services gouvernementaux offerts en ligne. Cependant, il ressort, selon la prépondérance de la preuve, que, en ce qui concerne le respect de la NSI par les organismes gouvernementaux, il faut conclure à l'échec systémique et que, en raison de cet échec, ces sites Web ne sont pas complètement accessibles aux personnes ayant une déficience visuelle.

Les trois sources de la preuve portant sur l'inaccessibilité

[102] La preuve portant sur l'inaccessibilité des sites Web du gouvernement fédéral provient de trois sources. La première est constituée de nombreux rapports qui ont établi que de nombreux sites Web gouvernementaux ne respectaient pas les critères de priorité 1 et de priorité 2 des WCAG 1.0, ce qui veut dire, comme je l'ai déjà mentionné, que les personnes aveugles n'ont pas accès à ces sites. La deuxième est constituée des affidavits de la demanderesse, de John Rae et du témoin expert de la demanderesse, Jutta Treviranus, qui décrivent les obstacles qui barrent l'accès aux sites Web du gouvernement. La troisième est constituée de certaines

admissions faites par les témoins du défendeur selon lesquelles il y avait des cas où les sites Web du gouvernement ne respectaient pas les normes.

First source: Report evidence of non-compliance

[103] The reports in evidence regarding the accessibility of federal government Web sites fall into three categories. First there are reports specifically evaluating the accessibility of ePass, which, as discussed above, is a service used on a variety of departmental Web sites. Second, there are reports evaluating specific departmental Web sites for compliance with the CLF Standard. Finally, there are international reports evaluating the accessibility of various Canadian government Web sites.

[104] The respondent's witnesses produced four reports that the government conducted or commissioned to evaluate ePass. All of these reports identify ePass as failing to meet a large number of Priority 1 and Priority 2 checkpoints of the WCAG 1.0. An inquiry into the specific failures found that they are of a nature that would make ePass inaccessible to visually impaired users.

[105] The evidence demonstrates that the government was aware that ePass violated the CLF Standard and was not accessible to visually impaired users. As the applicant argued, ePass is therefore an important example of ways in which the government has failed to take seriously the accessibility standards that it has created.

[106] Two reports evaluated a number of federal government department Web sites against the CLF Standard and found extensive failures to comply with Priority 1 and Priority 2 checkpoints. These reports are detailed above, and include the 2007 Treasury Board

La première source : Les rapports établissant le non-respect

[103] Les rapports déposés en preuve concernant l'accessibilité des sites Web du gouvernement fédéral peuvent être groupés en trois catégories. Il y a d'abord les rapports qui font précisément l'évaluation de l'accessibilité aux laissez-passer électroniques, qui, comme je l'ai mentionné, sont une technologie utilisée sur certains sites Web du gouvernement. Il y a ensuite les rapports qui font l'évaluation de sites Web gouvernementaux particuliers quant à leur conformité à la NSI. Il y a enfin des rapports d'organismes internationaux qui évaluent l'accessibilité à divers sites Web du gouvernement du Canada.

[104] Les témoins du défendeur ont produit quatre rapports d'études ou d'examen effectués par ou pour le compte du gouvernement concernant les laissez-passer électroniques. Tous ces rapports ont conclu que les laissez-passer électroniques ne se conformaient pas à un grand nombre des critères de priorité 1 et de priorité 2 des WCAG 1.0. Un examen particulier de ces manquements a conclu qu'ils sont de nature à empêcher les personnes ayant une déficience visuelle à avoir accès aux laissez-passer électroniques.

[105] Il ressort de la preuve que le gouvernement savait que les laissez-passer électroniques n'étaient pas conformes à la NSI et qu'ils ne pouvaient pas être utilisés par les utilisateurs ayant une déficience visuelle. Comme la demanderesse l'a souligné, les laissez-passer électroniques constituent un bon exemple de la légèreté avec laquelle le gouvernement a appliqué les normes qu'il avait lui-même établies en matière d'accessibilité.

[106] Deux rapports ont évalué de nombreux sites Web du gouvernement fédéral quant au respect de la NSI et ont conclu à un vaste échec sur le plan du respect des critères de priorité 1 et de priorité 2. J'ai fait état en détail de ces rapports ci-dessus, dont la vérification

CLF Office internal audit of 47 government department Web sites.

[107] Finally, the parties spoke to two international reports. These reports similarly find widespread failures of those world-wide government Web sites evaluated to comply with Priority 1 and Priority 2 checkpoint requirements of the WCAG 1.0. The international reports demonstrate the difficulty that all actors—public and private—around the world are facing in ensuring the continued accessibility of the Internet. That is, while Government of Canada Web sites considered in these studies fared poorly, that was the general result for all Web sites evaluated across all sectors in all countries.

Second source: Applicant's affidavit evidence of non-compliance

[108] The applicant's own evidence regarding her experiences navigating federal government Web sites is detailed above. In terms of identifying systemic discrimination, the applicant's expert witness, Jutta Treviranus, confirmed that in her experience the barriers identified by the applicant and the reports are common barriers encountered by visually impaired individuals who try to access government Web sites online:

I am in contact with many visually impaired consumers of the Federal Government's online material and have reviewed the same sites myself. There are a number of basic accessibility problems which have existed for some time and which could readily be addressed.

Ms. Treviranus lists the basic accessibility problems already cited above. Similarly, the applicant's witness John Rae also states that he and the members of his organization have encountered accessibility barriers:

The AEBC has long been concerned with the inaccessibility of Internet materials, particularly government Internet services.

interne menée par le Bureau de la normalisation du Conseil du Trésor en 2007 de 47 sites Web d'organismes du gouvernement.

[107] Finalement, les parties ont renvoyé à deux rapports préparés pour des organismes internationaux. Ces rapports concluent aussi à l'échec généralisé des sites Web des gouvernements dans le monde qui ont été évalués quant à leur conformité aux critères de priorité 1 et de priorité 2 des WCAG 1.0. Ces rapports font aussi la preuve des difficultés que tous les intervenants dans le monde, qu'il s'agisse d'organismes publics ou privés, éprouvent à maintenir l'accessibilité à Internet. Ce qui revient à dire que, non seulement les sites du gouvernement du Canada ont fait piètre figure dans ces études, mais qu'il en a été de même pour tous les sites Web évalués partout dans le monde quel que soit le secteur.

La deuxième source : La preuve par affidavit de la demanderesse quant à la non-conformité

[108] La preuve que la demanderesse a présentée relativement à l'expérience qu'elle a faite de la navigation des sites Web du gouvernement fédéral est décrite en détail ci-dessus. Pour ce qui est de faire la preuve d'une discrimination systémique, le témoin expert de la demanderesse, Jutta Treviranus, a confirmé que, selon elle, les obstacles mentionnés par la demanderesse et les rapports sont des obstacles que les personnes ayant une déficience visuelle affrontent ordinairement lorsqu'elles essaient d'accéder en ligne aux sites Web du gouvernement :

[TRADUCTION] Je communique avec de nombreuses personnes ayant une déficience visuelle qui sont des consommateurs des renseignements fournis en ligne par le gouvernement fédéral et j'ai navigué moi-même sur ces sites. Il y a un certain nombre de problèmes de base d'accessibilité qui existent depuis un certain temps et qui pourraient être facilement réglés.

M^{me} Treviranus énumère les problèmes de base d'accessibilité dont j'ai fait état ci-dessus. De façon similaire, John Rae, qui a témoigné pour le compte de la demanderesse, a affirmé que lui et les membres de son organisation ont rencontré des obstacles à l'accessibilité :

[TRADUCTION] L'Alliance est depuis longtemps préoccupée par l'inaccessibilité des sites Internet, particulièrement lorsqu'il

We receive comments from many members regarding the inaccessibility of federal government Internet sites.

s'agit de l'offre de services gouvernementaux. Nous recevons des commentaires de nombreuses personnes qui se plaignent de ne pas pouvoir accéder aux sites Internet du gouvernement fédéral.

Third source: Respondent's witnesses' evidence of non-compliance

La troisième source : La preuve des témoins du défendeur quant à la non-conformité

[109] The respondent's witnesses acknowledged that ePass does not comply with the CLF Standard, and that this non-compliance impedes accessibility. Ken Cochrane explained that the reason that ePass and Secure Channel do not meet accessibility requirements is that the need to ensure the privacy of personal information provided online superseded the accessibility requirements: "this is one example where fulfilling one imperative impeded fulfilling another". Steve Buell recognized that although access would not "completely block" access to ePass, "there's been some deficiencies in the checkpoints". Moreover, the evidence is that the contract under which ePass is provided was twice renewed while the government was aware of the accessibility deficiencies, but in neither case were the accessibility deficiencies addressed.

[109] Les témoins du défendeur ont reconnu que les laissez-passer électroniques ne respectent pas la NSI et que ce non-respect nuit à l'accessibilité. Ken Cochrane a expliqué que la raison pour laquelle les laissez-passer électroniques et la Voie de communication protégée ne respectent pas les exigences en matière d'accessibilité est que le besoin de protéger les renseignements personnels fournis en ligne l'emportait sur les exigences en matière d'accessibilité : [TRADUCTION] « il s'agit d'un exemple où le respect d'une exigence a nui au respect d'une autre ». Steve Buell a admis que, bien que l'accessibilité [TRADUCTION] « ne bloquerait pas complètement » l'utilisation des laissez-passer électroniques, [TRADUCTION] « il y a eu quelques manquements quant aux respect des critères ». Qui plus est, il ressort de la preuve que le contrat en vertu duquel le service des laissez-passer électroniques est dispensé a été renouvelé deux fois sans qu'on fasse quoi que ce soit pour résoudre les problèmes, alors que le gouvernement était au courant des manquements à l'accessibilité.

[110] In contrast to their admissions regarding ePass, the respondent's witnesses generally insisted that their departments had Web sites that were entirely compliant with the CLF Standard. The evidence nevertheless identified instances in each case where the sites were not, in fact, compliant. For example, Diane Beauchamp insisted that the jobs-emplois.gc.ca Web site was always compliant with the CLF Standard. She nevertheless recognized that one of the applicant's complaints—that there were pop-up windows used on the site—was a valid "bug" that remained as of the time that Ms. Beauchamp swore her affidavit. Not using pop-up windows is a Priority 2 checkpoint of the *Web Content Accessibility Guidelines 1.0*, and, therefore, a requirement of the CLF Standard.

[110] Contrairement à leurs admissions concernant les laissez-passer électroniques, les témoins du défendeur ont en général insisté pour dire que leurs organisations avaient des sites Web qui respectaient complètement la NSI. Il ressort néanmoins de la preuve que, dans chacun de ces organismes, il y avait des sites qui, en fait, ne respectaient pas la NSI. Par exemple, Diane Beauchamp a insisté sur la conformité intégrale du site Web jobs-emplois.gc.ca à la NSI. Elle a néanmoins reconnu que l'une des plaintes de la demanderesse, soit que le site était ouvert aux fenêtres intempestives, était effectivement un « bogue » qui n'avait pas encore été réglé au moment où elle a déposé son affidavit. La non-utilisation de fenêtres intempestives est un critère de priorité 2 des *Directives pour l'accessibilité aux contenus Web (version 1.0)* et, par conséquent, une exigence de la NSI.

[111] Anil Arora detailed the efforts undertaken to make the 2006 Census accessible, and stated that it should have been accessible to individuals using less expensive assistive technologies other than JAWS, but, as the applicant noted, Mr. Arora recognizes that no testing was conducted with other technologies.

[112] Nancy Timbrell-Muckle testified regarding the accessibility of the Job Bank services provided via Service Canada. In her affidavit, she acknowledges that the Web sites comprising the Job Bank services are not accessible:

Job Search will be compliant with part 2 of *CLF 2.0* on December 31, 2008, and work will then begin on bringing the Job Match and Job Alert systems into compliance as soon as possible thereafter.

[113] The evidence of Steve Buell, who testified regarding the efforts undertaken by Service Canada to ensure the accessibility of its Web sites, also acknowledges that there are many instances of non-compliance with the CLF Standard on federal government Web sites. Mr. Buell recognized that:

Service Canada is not responsible for all of the applications that are linked to the main Service Canada site. Some of these were not fully compliant with Part 1 of CLF 1.0 in 2007.

Mr. Buell does not suggest that these Web sites were later brought into compliance; instead, he explains that certain technologies must be designed with “great care” and this can be challenging for developers. Moreover, Mr. Buell recognized that while Service Canada has an Accessibility Centre for Excellence in place to help developers should they request it, this does not ensure that Web sites are accessible. To the contrary,

Whenever issues are brought to the attention of the Web Channel Office or ACE, all efforts are made to inform those responsible of the requirements to bring the site into compliance with the appropriate standards.

[111] Anil Arora a décrit en détail les efforts faits pour rendre le recensement de 2006 accessible et a affirmé qu’il aurait dû être accessible aux personnes utilisant des technologies d’assistance moins coûteuses que JAWS, mais, comme l’a fait remarquer la demanderesse, M. Arora a admis qu’aucune vérification n’avait été faite au moyen d’autres technologies.

[112] Nancy Timbrell-Muckle a témoigné au sujet de l’accessibilité des services du Guichet emplois offerts par l’entremise de Service Canada. Dans son affidavit, elle a reconnu que les sites Web où se trouvent les services du Guichet emplois ne sont pas accessibles :

[TRADUCTION] Recherche d’emploi respectera la partie 2 de la NSI 2.0 le 31 décembre 2008 et le travail commencera alors en ce qui concerne de faire en sorte que Jumelage d’emplois et Alerte-Emploi soient conformes le plus tôt possible.

[113] Le témoignage de Steve Buell, qui a parlé des efforts entrepris par Service Canada pour rendre accessibles ses sites Web, a aussi admis que de nombreux sites Web du gouvernement fédéral ne respectaient pas la NSI. Il a reconnu que :

[TRADUCTION] Service Canada n’est pas responsable de toutes les applications qui sont liées au site principal de Service Canada. Certaines de ces applications n’étaient pas complètement conformes à la partie 1 de la NSI en 2007.

M. Buell n’a pas donné à entendre que les applications en question avaient été par la suite modifiées et rendues conformes; il a plutôt expliqué que certaines technologies doivent être conçues [TRADUCTION] « très prudemment » et que la tâche peut s’avérer très délicate pour les développeurs. M. Buell a par ailleurs reconnu que, même si Service Canada a mis sur pied un centre d’excellence en accessibilité pour fournir une aide aux développeurs qui en exprimeraient le besoin, cela ne garantit pas que les sites Web sont accessibles. Au contraire :

[TRADUCTION] Quelle que soit la question présentée au bureau du canal Web ou au CEA, tous les efforts sont faits pour informer les responsables des exigences en matière de conformité aux normes.

Specific complaints of the applicant with regard to not being able to access government services online

[114] The respondent submits that this Court can only deal with the specific complaints of the applicant and cannot treat this application for a declaration as one with respect to a systemic failure by all government departments and agencies. The Court will first deal with the five examples presented by the applicant. I will ask the reader to refer back to the beginning of this decision for the details with respect to each example.

First example: Searching for jobs online at jobs-emplois.gc.ca

[115] The evidence from the respondent's witness Nancy Timbrell-Muckle agrees that the applicant would not be able to access the "Job Bank" and "Job Match" links on the jobs-emplois.gc.ca Web site because they are not compliant with the CLF Standard.

Second example: Creating an online profile at jobs-emplois.gc.ca

[116] The applicant relied upon a report by Alan Cantor, that purportedly found the same problem as the applicant had with the "date available" field. The origin and quality of this report has not been proven to the Court's satisfaction. Accordingly, the Court cannot conclude that the applicant's inability to complete her profile online was, on the balance of probabilities, a problem with the design of the Web site. In any event, the applicant was able to complete a jobs profile and apply for jobs with the help of a sighted government employee, Mr. Clifford Scott.

Third example: Accessing Statistics Canada statistics online

[117] Despite best efforts by Statistics Canada, the Court is satisfied that some modern content on the

Les plaintes particulières de la demanderesse quant à son incapacité d'avoir accès en ligne aux services du gouvernement

[114] Le défendeur soutient que la Cour peut seulement se pencher sur les plaintes particulières de la demanderesse et ne peut pas envisager la présente demande de jugement déclaratoire comme visant un échec systémique englobant tous les ministères et agences du gouvernement. La Cour se penchera d'abord sur les cinq exemples présentés par la demanderesse. On voudra bien se reporter au début des présents motifs pour se remémorer avec précision chacun des exemples.

Le premier exemple : La recherche effectuée en ligne sur le site jobs-emplois.gc.ca

[115] Dans son témoignage pour le compte du défendeur, Nancy Timbrell-Muckle convient que la demanderesse ne pourrait pas avoir accès au liens Guichet emplois et Jumelage d'emplois du site jobs-emplois.gc.ca parce qu'ils ne respectent pas la NSI.

Le deuxième exemple : Créer en ligne un profil jobs-emplois.gc.ca

[116] La demanderesse se fonde sur un rapport d'Alan Cantor, qui aurait éprouvé le même problème qu'elle au sujet de la « date de disponibilité ». L'origine et la qualité de ce rapport n'ayant pas été prouvées à sa satisfaction, la Cour ne peut pas conclure que l'incapacité de la demanderesse de préparer un profil en ligne était, selon la prépondérance de la preuve, un problème occasionné par la conception du site Web. De toute façon, la demanderesse a été capable de préparer un profil d'emploi et de présenter sa candidature avec l'aide d'un employé du gouvernement comme guide voyant, M. Clifford Scott.

Le troisième exemple : Avoir accès en ligne aux statistiques de Statistique Canada

[117] En dépit des mesures prises par Statistique Canada, la Cour est convaincue que du contenu récent

Statistics Canada Web site remained inaccessible online to the visually impaired and that some of this information is not available in an alternative format such as Braille which can be read by the visually impaired.

Fourth example: Completing Census 2006 online

[118] The respondent maintains that the 2006 Census was accessible. The applicant countered that the testing was only done with JAWS, a technology that is prohibitively expensive to many visually impaired Canadians, and to which the applicant did not have access. It is difficult for the Court to evaluate this conflicting evidence in light of the nature of affidavit evidence on an application for judicial review. Given, however, that the applicant has stated that any Web site that meets the CLF Standard will be accessible to a variety of screen-reader technologies, and given that the respondent's witness has testified that the census was compliant with the CLF Standard, and that the applicant has provided no contrary evidence beyond asserting that she was unable to access it, the Court is not persuaded on the balance of probabilities that the 2006 online census was not accessible to the applicant by reason of its design.

[119] The respondent's witness, Mr. Arora, stated that the census was available in Braille and in audio format. It is unclear to the Court how a visually impaired individual could complete such a form without sighted assistance. However, Statistics Canada does not provide such assistance.

Fifth example: Accessing the Service Canada portal

[120] The respondent's witness, Stephen Buell, explained that there are many possible explanations for the problems encountered by the applicant that would

du site Web de Statistique Canada demeure inaccessible en ligne aux personnes ayant une déficience visuelle et qu'une partie de ce contenu n'est pas accessible au moyen d'un autre support qui puisse être lu par les personnes ayant une déficience visuelle, comme le braille.

Le quatrième exemple : Répondre en ligne au recensement de 2006

[118] Le défendeur maintient que le recensement de 2006 était accessible. La demanderesse a répondu que la vérification d'accessibilité avait été faite uniquement avec JAWS, une technologie trop coûteuse pour de nombreux Canadiens ayant une déficience visuelle et à laquelle elle-même n'avait pas accès. Il est difficile pour la Cour d'évaluer cette preuve contradictoire vu la nature de la preuve par affidavit qui est présentée dans un contrôle judiciaire. Cependant, étant donné que la demanderesse a affirmé que tout site Web qui respecte la NSI est accessible à diverses technologies de lecteurs d'écran, que le témoin du défendeur a affirmé que le recensement respectait la NSI et que la demanderesse n'a pas présenté de preuve contraire sauf sa propre assertion qu'elle avait été incapable d'avoir accès au site, la Cour n'est pas convaincue, selon la prépondérance de la preuve, que le recensement en ligne de 2006 n'était pas accessible à la demanderesse en raison de sa conception.

[119] Pour le compte du défendeur, M. Arora a témoigné que le recensement était disponible en braille et sur support audio. Il n'apparaît pas clairement à la Cour comment une personne ayant une déficience visuelle pourrait remplir le formulaire de recensement sans l'aide d'une personne agissant comme guide voyant. Toutefois, Statistique Canada n'offre pas cette aide.

Le cinquième exemple : L'accès au portail de Service Canada

[120] Stephen Buell, comme témoin du défendeur, a affirmé qu'il y a de nombreuses explications possibles des problèmes éprouvés par la demanderesse qui ne

not impugn the design of the Web sites. Mr. Buell detailed the ways in which Service Canada tries to ensure that its Web sites are accessible. In particular, Mr. Buell's centre, the "Accessibility Centre of Excellence," is a 10-person team tasked with providing guidance and testing to Service Canada Web site developers who request it. However, the Accessibility Centre of Excellence at Service Canada does not have any enforcement powers and does not independently conduct accessibility evaluations.

[121] Mr. Buell testified that the Service Canada main Web site was compliant with the Priority 1 and Priority 2 checkpoints of the *Web Content Accessibility Guidelines 1.0* in May and June 2007, when the applicant attempted to access it. But Mr. Buell acknowledged that not all applications to which the Service Canada main page provided links were compliant with the CLF 1.0 Standard's accessibility provisions in 2007. For example, he recognized that downloadable forms are often inaccessible, and that ePass is not fully accessible.

[122] Contrary to Mr. Buell's assertion of compliance, however, the applicant points to the CLF Office internal audits which found numerous violations of the *Web Content Accessibility Guidelines 1.0* on the Service Canada site.

[123] The applicant further testified that when she called the Service Canada office seeking information in an alternative format she was told to fax her request to the relevant department. For obvious reasons, fax is not an adequate alternative for blind persons.

[124] Mr. Buell detailed the alternate formats and other assistance available through Service Canada, including its main 1-800-O-CANADA telephone line. He could not explain why the applicant was told to fax her request, but stated that this was not the proper

mettent pas en cause la conception des sites Web. M. Buell a énuméré les façons dont Service Canada tente de garantir que ses sites Web sont accessibles. Plus particulièrement, le centre de M. Buell, soit le Centre d'excellence en accessibilité, est composé de 10 personnes qui sont chargées d'offrir une aide sur le plan de l'orientation et de la vérification des sites Web aux développeurs qui en font la demande. Toutefois, le Centre d'excellence en accessibilité de Service Canada n'a aucun pouvoir de contrainte et ne fait pas de vérifications indépendantes de l'accessibilité.

[121] M. Buell a affirmé que le site Web principal de Service Canada respectait les critères de priorité 1 et de priorité 2 des *Directives pour l'accessibilité aux contenus Web (version 1.0)* en mai et en juin 2007, lorsque la demanderesse a tenté d'y avoir accès. Cependant, M. Buell a admis que les applications auxquelles la page principale de Service Canada donnait accès n'étaient pas toutes conformes aux dispositions de la NSI 1.0 en matière d'accessibilité en 2007. Par exemple, il a reconnu que les formulaires téléchargeables sont souvent inaccessibles et que le laissez-passer électronique n'est pas complètement accessible.

[122] Contrairement aux assertions de M. Buell quant à la conformité, la demanderesse fait cependant remarquer que les vérifications internes menées sur le site de Service Canada par le Bureau de la normalisation ont décelé de nombreuses violations des *Directives pour l'accessibilité aux contenus Web (version 1.0)*.

[123] La demanderesse a de plus témoigné que, lorsqu'elle a téléphoné à Service Canada pour savoir si l'information dont elle avait besoin était disponible sur un autre support, on lui a dit de télécopier sa demande de renseignements à l'organisme concerné. Pour des raisons évidentes, la télécopie n'est pas un moyen de substitution pour les personnes ayant une déficience visuelle.

[124] M. Buell a énuméré les supports de substitution et les autres formes de l'assistance offerte par Service Canada, dont la ligne téléphonique principale 1-800-O-CANADA. Il n'a pas pu expliquer pourquoi on avait dit à la demanderesse de télécopier sa demande de

procedure and that alternate formats should have been made available to her.

Conclusion with respect to the applicant's five examples

[125] The Court is satisfied that in four of the examples cited by the applicant the government Web sites were not fully accessible to the visually impaired and not in compliance with the CLF Standard. The negative effect on the applicant and the visually impaired is clear. If they have to rely upon sighted assistance they lose their independence, their dignity and their ability to access accurate and timely information on an equal basis with a sighted person.

[126] Moreover, in three of the examples, the information was not available to the applicant through another channel (by telephone, in person or by mail) in Braille or audio. The applicant could not receive the online information or service from another channel in examples 1, 3 and 5.

[127] The Court is also satisfied that these examples are consistent with the evidence of a system-wide failure by the government departments and agencies to comply with, and implement, the CLF Standard as required by the Treasury Board nine years ago.

Multiple channels and best efforts to make the Web content accessible

[128] The Communications Policy requires the government provide its information via a variety of channels. For the visually impaired, that would include the Internet, telephone, mail, and in person. Of course, written material would be provided in Braille.

[129] The CLF 2.0 Standard also recognizes the importance of utilizing multiple channels for service

renseignements; il a affirmé qu'il ne s'agissait pas de la bonne procédure et qu'on aurait dû offrir des supports de substitution à la demanderesse.

Conclusion sur les cinq exemples de la demanderesse

[125] La Cour est convaincue que, dans quatre des exemples présentés par la demanderesse, les sites Web du gouvernement n'étaient pas complètement accessibles aux personnes ayant une déficience visuelle et conformes à la NSI. Les conséquences défavorables sur la demanderesse et les personnes ayant une déficience visuelle sont évidentes. Si elles doivent s'en remettre à l'assistance de personnes qui agiront comme guides voyants, elles perdent leur indépendance, leur dignité et leur capacité d'obtenir à temps des renseignements exacts au même titre que tout le monde.

[126] De plus, dans trois des exemples, la demanderesse n'avait pas accès à l'information par un autre moyen (par téléphone, en personne ou par courrier), que ce soit en braille ou sur support audio. Dans les exemples 1, 3 et 5, la demanderesse ne pouvait pas recevoir l'information ou le service offert en ligne en ayant recours à un autre moyen.

[127] La Cour est également convaincue que ces exemples contribuent à prouver l'échec de l'ensemble des ministères et agences du gouvernement lorsqu'il s'est agi d'appliquer la NSI, comme le Conseil du Trésor leur demandait de le faire il y a neuf ans.

La multiplicité des canaux et les mesures prises pour rendre le contenu Web accessible

[128] La Politique de communication exige que le gouvernement fournisse ses renseignements par divers moyens, dont, lorsqu'il s'agit de personnes ayant une déficience visuelle, Internet, le téléphone, le courrier et le service en personne. Il va de soi que les communications écrites sont en braille.

[129] La NSI 2.0 rappelle l'importance d'utiliser des moyens divers pour la prestation des services pour les

delivery when “best efforts cannot make the content or application accessible”.

[130] However, while the CLF Standard requires that “best efforts” be made to make the content accessible, there was a lack of evidence from the respondent as to the “efforts” which the government was making. The Treasury Board witnesses disclaimed responsibility for any concerted effort in this regard by stating that implementation and compliance of the CLF Standard is the responsibility of the deputy head of the 106 government departments and agencies subject to the Act. When the Treasury Board CLF Office conducted a spot audit of 47 departments in 2007, it found that none of the departments fully complied with the CLF Standard, and that 22 departments were “seriously violating” the CLF Standard. The Treasury Board CLF Office sent letters to the deputy heads of those 22 departments. There was no evidence presented by the respondent whether the deputy heads responded or indicated what effort was being made to comply.

[131] Ninety-three government departments and agencies have CLF centres within their department. Mr. Buell testified there are 10 persons working at the CLF Centre of Expertise with Service Canada. These centers “may be able to lead the horse to water, but they cannot make it drink”. The deputy ministers seem to be ignoring their responsibility to make their respective online services accessible to the blind.

APPLYING THE LAW

The Charter claim under section 15

[132] This Charter claim is brought under subsection 15(1) of the Charter:

Equality
before and
under law
and equal
protection and
benefit of law

15. (1) Every individual is equal before and under the law and has the right to the equal protection and equal benefit of the law without discrimination and, in particular, without discrimination based on race, national or ethnic origin,

cas où « en dépit des mesures prises, il n’est pas possible de rendre le contenu ou l’application accessible ».

[130] Cependant, même si la NSI exige que des mesures soient prises, dans les « limites du possible », pour rendre le contenu accessible, le défendeur n’a pas établi quelles mesures le gouvernement avait trouvé possible de prendre en ce sens. Les témoins du Conseil du Trésor ont décliné toute responsabilité quant à l’obligation de prendre des mesures concertées en ce sens et ont affirmé que l’application de la NSI relevait des administrateurs généraux des 106 ministères et agences du gouvernement gouvernés par la Loi. Quand le Bureau de la normalisation du Conseil du Trésor a effectué des vérifications ponctuelles de 47 organismes gouvernementaux en 2007, il a constaté qu’aucun de ces organismes ne se conformait complètement à la NSI et que 22 d’entre eux étaient en contravention « grave ». Le Bureau de la normalisation du Conseil du Trésor a envoyé des lettres aux administrateurs généraux de ces 22 organismes. Le défendeur n’a présenté aucune preuve de réponses des administrateurs généraux quant aux mesures qu’ils entendaient prendre pour rendre leurs sites conformes.

[131] Pourtant, 93 ministères et agences du gouvernement comptent dans leur organisation un centre de normalisation. M. Buell a affirmé qu’il y avait 10 personnes au centre d’expertise de la NSI à Service Canada. Ces centres « n’y peuvent rien : on ne fait pas boire un âne qui n’a pas soif ». Les sous-ministres semblent ne pas tenir compte de leur responsabilité en ce qui concerne leur obligation de rendre accessibles aux aveugles en ligne les services qu’ils offrent.

APPLICATION DE LA LOI

L’article 15 de la Charte

[132] La demanderesse invoque le paragraphe 15(1) de la Charte :

15. (1) La loi ne fait acception de personne et s’applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race,

Égalité
devant la loi,
égalité de
bénéfice et
protection
égale de la loi

colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

The purpose of section 15—“substantive equality”

[133] The purpose of subsection 15(1) of the Charter, described by the Supreme Court of Canada in *R. v. Kapp*, 2008 SCC 41, [2008] 2 S.C.R. 483 (*Kapp*) at paragraphs 14–15, was to ensure “substantive equality” or “an equality of benefit and protection” for people with different characteristics:

1. *The Purpose of Section 15*

Nearly 20 years have passed since the Court handed down its first s. 15 decision in the case of *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143. *Andrews* set the template for this Court’s commitment to substantive equality — a template which subsequent decisions have enriched but never abandoned.

Substantive equality, as contrasted with formal equality, is grounded in the idea that: “The promotion of equality entails the promotion of a society in which all are secure in the knowledge that they are recognized at law as human beings equally deserving of concern, respect and consideration”: *Andrews*, at p. 171, *per* McIntyre J., for the majority on the s. 15 issue. Pointing out that the concept of equality does not necessarily mean identical treatment and that the formal “like treatment” model of discrimination may in fact produce inequality, McIntyre J. stated (at p. 165):

To approach the ideal of full equality before and under the law — and in human affairs an approach is all that can be expected — the main consideration must be the impact of the law on the individual or the group concerned. Recognizing that there will always be an infinite variety of personal characteristics, capacities, entitlements and merits among those subject to a law, there must be accorded, as nearly as may be possible, an equality of benefit and protection and no more of the restrictions, penalties or burdens imposed upon one than another. In other words, the admittedly unattainable ideal should be that a law expressed to bind all should not because of irrelevant personal differences have a more burdensome or less beneficial impact on one than another.

[134] As a legally blind individual, the applicant is a member of a group identified by the grounds enumerated

L’objet de l’article 15 — « l’égalité réelle »

[133] La Cour suprême du Canada a affirmé, dans l’arrêt *R. c. Kapp*, 2008 CSC 41, [2008] 2 R.C.S. 483 (l’arrêt *Kapp*), aux paragraphes 14 et 15, que l’objet du paragraphe 15(1) de la Charte était de garantir « l’égalité réelle » ou « l’égalité de bénéfice et de protection » à toute personne indépendamment de ses caractéristiques :

1. *L’objet de l’article 15*

Près de 20 années se sont écoulées depuis l’arrêt *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143, la première décision de la Cour portant sur l’art. 15. L’arrêt *Andrews* établit le modèle à suivre en ce qui concerne l’importance que notre Cour attache à l’égalité réelle — un modèle qui a été enrichi mais qui n’a jamais été abandonné par la jurisprudence ultérieure.

L’égalité réelle, comparativement à l’égalité formelle, repose sur l’idée que « [f]avoriser l’égalité emporte favoriser l’existence d’une société où tous ont la certitude que la loi les reconnaît comme des êtres humains qui méritent le même respect, la même déférence et la même considération » : arrêt *Andrews*, p. 171, le juge McIntyre s’exprimant au nom des juges majoritaires au sujet de la question de l’art. 15. Soulignant que l’égalité ne signifie pas nécessairement traitement identique et que le modèle formel du « traitement analogue » peut en fait engendrer des inégalités, le juge McIntyre a ajouté (p. 165) :

Pour s’approcher de l’idéal d’une égalité complète et entière devant la loi et dans la loi — et dans les affaires humaines une approche est tout ce à quoi on peut s’attendre — la principale considération doit être l’effet de la loi sur l’individu ou le groupe concerné. Tout en reconnaissant qu’il y aura toujours une variété infinie de caractéristiques personnelles, d’aptitudes, de droits et de mérites chez ceux qui sont assujettis à une loi, il faut atteindre le plus possible l’égalité de bénéfice et de protection et éviter d’imposer plus de restrictions, de sanctions ou de fardeaux à l’un qu’à l’autre. En d’autres termes, selon cet idéal qui est certes impossible à atteindre, une loi destinée à s’appliquer à tous ne devrait pas, en raison de différences personnelles non pertinentes, avoir un effet plus contraignant ou moins favorable sur l’un que sur l’autre.

[134] Parce qu’elle est aveugle au sens de la loi, la demanderesse fait partie d’un groupe de personnes

in section 15, namely, “physical disability”. That the physically disabled have suffered and continue to suffer discrimination is not contested by the respondent. The history of discrimination that has been faced by the disabled in Canada was described by Justice La Forest for the Supreme Court in *Eldridge*, above, at paragraph 56:

It is an unfortunate truth that the history of disabled persons in Canada is largely one of exclusion and marginalization. . . . As a result, disabled persons have not generally been afforded the “equal concern, respect, and consideration” that s. 15(1) of the *Charter* demands. . . . One consequence of these attitudes is the persistent social and economic disadvantage faced by the disabled.

Framework for a section 15 analysis

[135] The applicant claims that she and other persons with visual impairment are being denied the equal benefit of the law without discrimination on the basis of physical disability. The principal Supreme Court of Canada cases that guide the determination of whether there has been discrimination are *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143; *Eldridge*, above; *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497; and *Kapp*, above.

[136] The Supreme Court of Canada first dealt with a claim under section 15 of the *Charter* in *Andrews*. In that case, Justice McIntyre, at page 165 stated for the majority:

. . . the admittedly unattainable ideal should be that a law expressed to bind all should not because of irrelevant personal differences have a more burdensome or less beneficial impact on one than another.

The Court focused the section 15 analysis upon ensuring substantive rather than formal equality. In *Andrews*, Justice McIntyre [at page 174] quoted with approval from *Canadian National Railway Co. v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 1114, which in turn quoted the Abella Report on equality in employment (Order in Council P.C. 1983-1924 of 24

protégées par l’article 15, soit celles ayant des « déficiences [...] physiques ». Le défendeur ne nie pas que les personnes ayant une déficience physique aient souffert et souffrent encore de discrimination. L’histoire de cette discrimination au Canada a été relatée par le juge La Forest au nom de la Cour suprême dans l’arrêt *Eldridge*, précité, au paragraphe 56 :

Il est malheureusement vrai que l’histoire des personnes handicapées au Canada a été largement marquée par l’exclusion et la marginalisation [...] En conséquence, les personnes handicapées n’ont généralement pas obtenu [TRADUCTION] « l’égalité de respect, de déférence et de considération » que commande le par. 15(1) de la Charte [...] Une conséquence de ces attitudes est le désavantage social et économique persistant dont souffrent les personnes handicapées.

Le cadre d’une analyse axée sur l’article 15

[135] La demanderesse affirme qu’elle et d’autres personnes ayant une déficience visuelle se font nier leur droit d’obtenir le même bénéfice de la loi indépendamment de toute discrimination fondée sur la déficience physique. Les arrêts de principe de la Cour suprême qui servent de guide lorsqu’il s’agit de savoir s’il y a discrimination sont *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; *Eldridge*, précité; *Law c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497; *Kapp*, précité.

[136] Il y a d’abord la revendication fondée sur l’article 15 de la Charte que la Cour suprême a analysée dans l’arrêt *Andrews*. Dans ses motifs, le juge McIntyre, au nom des juges majoritaires, a affirmé à la page 165 :

[...] selon cet idéal qui est certes impossible à atteindre, une loi destinée à s’appliquer à tous ne devrait pas, en raison de différences personnelles non pertinentes, avoir un effet plus contraignant ou moins favorable sur l’un que sur l’autre.

L’analyse que la Cour a faite de l’article 15 s’est centrée sur l’égalité réelle plutôt que sur l’égalité formelle. Dans l’arrêt *Andrews*, le juge McIntyre [à la page 174] a cité avec approbation les motifs de l’arrêt *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1987] 1 R.C.S. 1114, qui citait le rapport Abella sur

June 1983) [*Report of the Commission on Equality in Employment*]:

Discrimination ... means practices or attitudes that have, whether by design or impact, the effect of limiting an individual's or a group's right to the opportunities generally available because of attributed rather than actual characteristics

It is not a question of whether this discrimination is motivated by an intentional desire to obstruct someone's potential, or whether it is the accidental by-product of innocently motivated practices or systems. If the barrier is affecting certain groups in a disproportionately negative way, it is a signal that the practices that lead to this adverse impact may be discriminatory.

The law should not have a less beneficial impact on the blind than on sighted persons.

[137] In *Eldridge*, this subsection 15(1) focus upon substantive equality was applied to a case in which the claimants, like the applicant here, were claiming discrimination on the ground of physical disability. In *Eldridge*, the claimants were deaf and submitted that hospitals which failed to provide sign language interpretation to deaf individuals were violating subsection 15(1) of the Charter. The Supreme Court agreed. Although the deaf individuals received the same medical services as hearing individuals, this resulted in substantive inequality, or "adverse effects discrimination", because deaf individuals could not communicate effectively to access medical services, while hearing persons could. At paragraph 64 the Supreme Court stated:

Adverse effects discrimination is especially relevant in the case of disability. The government will rarely single out disabled persons for discriminatory treatment. More common are laws of general application that have a disparate impact on the disabled.

The law should not have a "disparate impact" on the blind.

l'égalité en matière d'emploi (Décret C.P. 1983-1924 du 24 juin 1983) [*Rapport de la Commission sur l'égalité en matière d'emploi*] :

... la discrimination s'entend des pratiques ou des attitudes qui, de par leur conception ou par voie de conséquence, gênent l'accès des particuliers ou des groupes à des possibilités d'emplois, en raison de caractéristiques qui leur sont prêtées à tort ...

La question n'est pas de savoir si la discrimination est intentionnelle ou si elle est simplement involontaire, c'est-à-dire découlant du système lui-même. Si des pratiques occasionnent des répercussions néfastes pour certains groupes, c'est une indication qu'elles sont peut-être discriminatoires.

La loi ne devrait pas avoir un effet moins favorable sur la personne aveugle que sur les personnes qui ne le sont pas.

[137] Dans l'arrêt *Eldridge*, cette focalisation du paragraphe 15(1) sur l'égalité réelle a été appliquée à la situation où les plaignants, comme la demanderesse en l'espèce, alléguaient avoir été victimes de discrimination fondée sur une déficience physique. Dans l'arrêt *Eldridge*, les demandeurs étaient des personnes sourdes qui alléguaient que les hôpitaux qui n'offraient pas d'interprétation en langage gestuel pour le bénéfice des personnes sourdes violaient le paragraphe 15(1) de la Charte. La Cour suprême leur a donné raison. Bien que les personnes sourdes avaient reçu les mêmes services médicaux que les personnes qui pouvaient entendre, il en était résulté une inégalité réelle ou une « discrimination découlant d'effets préjudiciables », parce que les personnes sourdes ne pouvaient pas communiquer efficacement lorsqu'il s'agissait d'avoir accès à des services médicaux, alors que les personnes qui pouvaient entendre le pouvaient. Au paragraphe 64, la Cour suprême a affirmé :

La discrimination découlant d'effets préjudiciables est particulièrement pertinente dans le cas des déficiences. Le gouvernement va rarement prendre des mesures discriminatoires à l'endroit des personnes handicapées. Il est plus fréquent que des lois d'application générale aient un effet différent sur ces personnes.

La loi ne devrait pas avoir un « effet différent » sur les personnes aveugles.

[138] In *Law* the Supreme Court of Canada further developed its approach to determining a claim under subsection 15(1) of the Charter. In an effort to provide a clear framework for a section 15 analysis, *Law* set out guidelines that a court could follow in conducting its analysis. These guidelines have recently been reinterpreted by the Supreme Court in *Kapp*.

[139] In *Kapp*, at paragraphs 21 and 22, the Supreme Court held that:

At the same time, several difficulties have arisen from the attempt in law to employ human dignity *as a legal test*. There can be no doubt that human dignity is an essential value underlying the s. 15 equality guarantee. . . .

But as critics have pointed out, human dignity is an abstract and subjective notion that, even with the guidance of the four contextual factors, cannot only become confusing and difficult to apply; it has also proven to be an *additional* burden on equality claimants, rather than the philosophical enhancement it was intended to be.

[140] As a result, the Supreme Court in *Kapp* moved away from the multi-pronged approach suggested in *Law* and returned to the framework laid out in *Andrews*. The Court in *Kapp* concluded, at paragraph 17 that there is simply a two-part test:

The template in *Andrews*, as further developed in a series of cases culminating in *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497, established in essence a two-part test for showing discrimination under s. 15(1): (1) Does the law create a distinction based on an enumerated or analogous ground? (2) Does the distinction create a disadvantage by perpetuating prejudice or stereotyping? These were divided, in *Law*, into three steps, but in our view the test is, in substance, the same.

[141] The first stage of the Court's inquiry must therefore be to identify the law or practice that the applicant alleges is discriminatory, and to identify an appropriate comparator group. Following that, the Court must determine whether the law or practice is discriminatory, by creating a distinction based upon an enumerated

[138] Dans l'arrêt *Law*, la Cour suprême du Canada a développé son analyse d'une plainte fondée sur le paragraphe 15(1) de la Charte. Dans un effort pour fournir un cadre clair d'analyse, elle a exposé des motifs qui établissent des lignes directrices à l'intention des tribunaux. La Cour suprême a récemment réinterprété ces lignes directrices dans son arrêt *Kapp*.

[139] Dans l'arrêt *Kapp*, la Cour suprême a statué aux paragraphes 21 et 22 :

En même temps, plusieurs difficultés ont découlé de la tentative, dans l'arrêt *Law*, de faire de la dignité humaine un *critère juridique*. Il ne fait aucun doute que la dignité humaine est une valeur essentielle qui sous-tend le droit à l'égalité garanti par l'art. 15 [...]

Toutefois, comme l'ont souligné des détracteurs, la dignité humaine est une notion abstraite et subjective qui non seulement peut être déroutante et difficile à appliquer même avec l'aide des quatre facteurs contextuels, mais encore s'est avérée un fardeau *additionnel* pour les parties qui revendiquent le droit à l'égalité, au lieu d'être l'éclaircissement philosophique qu'elle était censée constituer.

[140] Par conséquent, la Cour suprême, dans l'arrêt *Kapp*, s'est éloignée de l'approche multivolets adoptée dans l'arrêt *Law* et est retournée au cadre d'analyse présenté dans l'arrêt *Andrews*. La Cour suprême a conclu, au paragraphe 17, que l'analyse ne comporte que deux volets :

Le modèle établi dans l'arrêt *Andrews*, qui a été explicité dans une série de décisions ayant abouti à l'arrêt *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497, établissait essentiellement un critère à deux volets devant être utilisé pour démontrer l'existence de discrimination au sens du par. 15(1) : (1) La loi crée-t-elle une distinction fondée sur un motif énuméré ou analogue? (2) La distinction crée-t-elle un désavantage par la perpétuation d'un préjugé ou l'application de stéréotypes? Il était question de trois volets dans l'arrêt *Law*, mais nous estimons que le critère est essentiellement le même.

[141] Dans un premier temps, la Cour doit par conséquent déterminer la loi ou la pratique que le plaignant qualifie de discriminatoire et le groupe de comparaison approprié. Ensuite, la Cour doit décider si la loi ou la pratique est discriminatoire parce qu'elle crée une distinction fondée sur un motif énuméré ou un motif

or analogous ground, and, in so doing, creating a disadvantage by perpetuating prejudice or stereotyping.

First stage: Identifying the impugned law and the appropriate comparator group

[142] It is well established that a “law” within the meaning of section 15 will include a government policy or activity. In *Eldridge*, the Supreme Court of Canada made clear that discrimination under section 15 can be the result not only of a law that is discriminatory, but also of a policy that denies equal benefits despite a facially non-discriminatory law. One implication of this definition of discrimination is that it imposes upon the government an obligation to take positive steps to ensure that facially neutral laws also have neutral effects. As the Court said in *Eldridge*, at paragraph 77:

If we accept the concept of adverse effect discrimination, it seems inevitable, at least at the s. 15(1) stage of analysis, that the government will be required to take special measures to ensure that disadvantaged groups are able to benefit equally from government services.

[143] In this case, subsection 7(1) of the *Financial Administration Act* provides the Treasury Board of Canada with the power to determine and manage the federal public administration, including “all matters relating to (a) general administrative policy in the federal public administration; (b) the organization of the federal public administration or any portion thereof, and the determination and control of establishments therein”.

[144] Pursuant to this law, the Treasury Board prescribed the *Communications Policy of the Government of Canada*, dated April 1, 2002, and the CLF Standard. The Communications Policy provides that the government departments and agencies must maintain an active presence on the Internet to enable 24-hour electronic access to public programs, services and information. E-mail and Web sites must be used to enable direct communications between Canadians and

analogue et que, ce faisant, elle crée un désavantage en perpétuant un préjugé ou en appliquant un stéréotype.

La première étape : Déterminer la loi en cause et le groupe de comparaison approprié

[142] Il est bien établi que la « loi » au sens de l’article 15 inclut une politique ou une activité gouvernementale. Dans l’arrêt *Eldridge*, la Cour suprême du Canada a dit clairement que la discrimination au sens de l’article 15 pouvait provenir non seulement d’une loi discriminatoire, mais aussi d’une politique qui, en dépit de son apparence non discriminatoire, nie l’égalité de bénéfice. Cette définition de la discrimination implique entre autres que le gouvernement a l’obligation de prendre des mesures pour s’assurer que ses lois en apparence non discriminatoires ne sont pas discriminatoires. Comme la Cour suprême l’a affirmé dans l’arrêt *Eldridge*, au paragraphe 77 :

Si nous acceptons le concept de discrimination découlant d’effets préjudiciables, il semble inévitable, du moins à l’étape de l’analyse fondée sur le par. 15(1), que le gouvernement sera tenu de prendre des mesures particulières pour faire en sorte que les groupes défavorisés soient capables de bénéficier d’une manière égale des services gouvernementaux.

[143] En l’espèce, le paragraphe 7(1) de la *Loi sur la gestion des finances publiques* confère au Conseil du Trésor du Canada le pouvoir de diriger l’administration publique fédérale, y compris en ce qui concerne « a) les grandes orientations applicables à l’administration publique fédérale; b) l’organisation de l’administration publique fédérale ou de tel de ses secteurs ainsi que la détermination et le contrôle des établissements qui en font partie ».

[144] En application de cette loi, le Conseil du Trésor a énoncé la *Politique de communication du gouvernement du Canada*, en date du 1^{er} avril 2002, et la NSI. La Politique de communication prévoit que les ministères et les agences du gouvernement doivent maintenir une présence active sur Internet et donner au public un accès électronique 24 heures par jour à leurs programmes, à leurs services et à leurs renseignements. Le courrier électronique et les sites Web doivent permettre la

the government institutions. Section 4 of the “Policy Statement” states that it is the policy of the government to use communications in multiple formats which are broadly accessible to the needs of all Canadians whose “perceptual or physical abilities” are diverse and must be recognized and accommodated. Moreover, the government institutions must manage their Web sites in accordance with the CLF Standard. The CLF Standard guarantees universal accessibility which ensures “equitable access to all content on Government of Canada Web sites” (emphasis added). The CFL Standard requires:

The key to effective implementation of universal accessibility guidelines lies in designing [Web] sites to serve the widest possible audience and the broadest possible range of hardware and software platforms, from assistive devices to emerging technologies.

[145] The CLF Standard states that:

All GC Web sites must comply with W3C Priority 1 and Priority 2 checkpoints to ensure sites can be easily accessed by the widest possible audience.

[146] The Court, in reviewing the statutory scheme created by the *Communications Policy of the Government of Canada* and the CLF Standard, is satisfied they confer the benefit of access to government services online.

[147] The parties agree that the appropriate comparator group is sighted individuals who access government services online.

First part of the test: Does the law create a distinction based on an enumerated ground?

[148] Physical disability is an enumerated ground in section 15. If the Communications Policy and the CLF Standard create a distinction between visually impaired and non-visually impaired individuals, then they will have created a distinction based on an enumerated ground.

communication directe entre les Canadiens et les organismes gouvernementaux. La partie 4 de l’« Énoncé de la politique » établit que le gouvernement a pour politique d’utiliser de nombreux supports de communication pour rendre l’information accessible à tous les Canadiens, « dont les habiletés perceptives et physiques » sont variées, et pour répondre à leurs besoins. De plus, les organismes du gouvernement doivent gérer leurs sites Web conformément à la NSI. La NSI garantit l’accessibilité universelle, soit « un accès équitable à tout le contenu sur les sites Web du gouvernement du Canada » (non souligné dans l’original). La NSI exige :

La clé de la mise en œuvre efficace des principes d’accessibilité universelle repose sur la conception de sites accessibles au plus vaste auditoire possible et compatibles avec la gamme la plus vaste possible de plates-formes logicielles et matérielles, des appareils et accessoires d’aide jusqu’aux technologies naissantes.

[145] La NSI établit :

Tous les sites Web du GC doivent être conformes aux critères de la Priorité 1 et de la Priorité 2 du W3C afin de garantir un accès facile au plus vaste auditoire possible.

[146] La Cour, après considération du régime légal créé par la *Politique de communication du gouvernement du Canada* et par la NSI, conclut que cette politique et cette norme accordent le bénéfice de l’accès aux services du gouvernement en ligne.

[147] Les parties conviennent que le groupe de comparaison approprié est composé des personnes qui peuvent voir et qui accèdent en ligne aux services du gouvernement.

Première partie du critère : La loi crée-t-elle une distinction fondée sur un motif énuméré

[148] La déficience physique est un motif énuméré à l’article 15. Si la Politique de communication et la NSI créent une distinction entre les personnes ayant une déficience visuelle et les personnes qui n’ont pas de déficience visuelle, elles créent alors une distinction fondée sur un motif énuméré.

[149] A law can create a distinction in two ways. First, the law may create the distinction on its face. Second, the law may be facially neutral but may have effects that are discriminatory or differential, and so give rise to “adverse effects discrimination”. As the Supreme Court noted in *Eldridge*, at paragraph 64:

Adverse effects discrimination is especially relevant in the case of disability. The government will rarely single out disabled persons for discriminatory treatment. More common are laws of general application that have a disparate impact on the disabled.

[150] In this case, the Communications Policy and the CLF Standard are facially neutral with regard to their Web site accessibility standards: they prescribe standards that are to be applied by the government in delivering services online to all Internet users.

[151] I have reviewed the evidence and for the reasons outlined above, I am satisfied that the applicant and other visually impaired individuals were treated differently as a result of their physical disability, namely, visual impairment. The applicant has demonstrated two systemic failures that underlie the government’s failure to provide online services in a manner that is accessible to the visually impaired:

1. The CLF 1.0 Standard, which the government directed that its departments and agencies implement nine years ago, has not been implemented, has not been enforced, and has not been made a priority by the deputy heads of the estimated 106 government departments and agencies who are responsible for implementing these standards. These are the standards that apply to ordinary government online information services; and
2. The government has introduced 83 online interactive “rich Internet applications” which use a secure channel called “ePass”. This allows persons in Canada to apply for a variety of important government services such as Employment Insurance, Canada Pension Plan, and a passport. These interactive online services are not

[149] Une loi peut créer une distinction de deux façons. Premièrement, la loi peut créer une distinction de façon expresse. Deuxièmement, la loi peut paraître neutre mais avoir des effets qui sont discriminatoires ou qui entraînent une différence de traitement et ainsi produire une « discrimination découlant d’effets préjudiciables ». Comme la Cour suprême l’a fait remarquer dans l’arrêt *Eldridge*, au paragraphe 64 :

La discrimination découlant d’effets préjudiciables est particulièrement pertinente dans le cas des déficiences. Le gouvernement va rarement prendre des mesures discriminatoires à l’endroit des personnes handicapées. Il est plus fréquent que des lois d’application générale aient un effet différent sur ces personnes.

[150] En l’espèce, la Politique de communication et la NSI sont apparemment neutres en ce qui concerne les normes d’accessibilité aux sites Web : elles fixent des normes qui doivent être appliquées par le gouvernement lors de la prestation de services en ligne à tous les utilisateurs d’Internet.

[151] J’ai examiné la preuve et, pour les motifs que j’ai exposés ci-dessus, je suis convaincu que la demanderesse et les autres personnes ayant une déficience visuelle ont été traitées différemment en raison de leur déficience physique, soit la déficience visuelle. La demanderesse a fait la preuve de deux échecs systémiques du gouvernement lorsqu’il s’agit de fournir en ligne des services d’une façon qui soit accessible aux personnes ayant une déficience visuelle :

1. La NSI 1.0, que, il y a neuf ans, le gouvernement a demandé à ses ministères et agences d’appliquer, n’a pas été mise en œuvre, n’a pas été appliquée et n’a pas fait l’objet d’une priorité d’action par les administrateurs généraux des quelque 106 organismes gouvernementaux responsables de son application. Il s’agit des normes qui s’appliquent aux services gouvernementaux ordinaires d’information en ligne.
2. Le gouvernement a introduit 83 « applications Internet riches » interactives en ligne qui utilisent une voie de communication protégée appelée « laissez-passer électronique ». Ces applications permettent aux Canadiens de faire la demande de divers services importants tels que les prestations d’assurance-emploi et

accessible to the visually impaired and the current CLF Standard could be amended, in accordance with the new international standard, to make them accessible to the visually impaired.

[152] Accordingly, the Court concludes that the impugned law does create a distinction based on the enumerated ground of physical disability, that the applicant has not received the equal protection and benefit of the government policy to make its information and services accessible to the public online, and that this arises from systemic failures pursuant to the application of the Communications Policy and the CLF Standard.

[153] The applicant and other visually impaired individuals have therefore been subject to differential treatment based on an enumerated ground; namely, as a result of their physical disability.

Second part of the test: Does the distinction create a disadvantage?

[154] Not every difference in treatment will create a disadvantage. Instead, the Supreme Court of Canada made clear that the equality guaranteed in subsection 15(1) of the Charter is of a substantive, and not a formal nature. See *Kapp*, at paragraph 15.

[155] Substantive equality often requires specifically distinguishing disabled from non-disabled individuals. In *Eldridge*, at paragraph 65, the Supreme Court quoted, with approval, the words of Justice Sopinka in *Eaton v. Brant County Board of Education*, [1997] 1 S.C.R. 241, at paragraph 67:

... it is the failure to make reasonable accommodation, to fine-tune society so that its structures and assumptions do not result in the relegation and banishment of disabled persons from participation, which results in discrimination against them.

du Régime de pensions du Canada et la délivrance de passeports. Ces services interactifs en ligne ne sont pas accessibles aux personnes ayant une déficience visuelle et la NSI actuelle pourrait être modifiée pour que ces services soient accessibles conformément aux nouvelles normes internationales.

[152] Par conséquent, la Cour conclut que la loi en cause crée bel et bien une distinction fondée sur le motif énuméré de la déficience physique, que la demanderesse n'a pas obtenu le même bénéfice et la même protection de la politique gouvernementale d'accessibilité au public en ligne de ses services et de ses renseignements et que cela découle d'un échec systémique quant à l'application de la Politique de communication et de la NSI.

[153] La demanderesse et les autres personnes ayant une déficience visuelle ont par conséquent été victimes d'une différence de traitement fondée sur un motif énuméré, soit la déficience physique.

Deuxième partie du critère : La distinction crée-t-elle un désavantage?

[154] Ce ne sont pas toutes les différences de traitement qui créent un désavantage. En fait, la Cour suprême a dit clairement que l'égalité garantie par le paragraphe 15(1) de la Charte a trait à l'égalité réelle, et non à l'égalité formelle. Voir l'arrêt *Kapp*, au paragraphe 15.

[155] Souvent, la recherche de l'égalité réelle nécessite précisément de faire la distinction entre les personnes qui ont une déficience et celles qui n'en ont pas. Dans l'arrêt *Eldridge*, au paragraphe 65, la Cour suprême a cité avec approbation les mots du juge Sopinka dans l'arrêt *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241, au paragraphe 67 :

C'est plutôt l'omission de fournir des moyens raisonnables et d'apporter à la société les modifications qui feront en sorte que ses structures et les actions prises n'entraînent pas la relégation et la non-participation des personnes handicapées qui engendre une discrimination à leur égard.

[156] “Reasonable accommodation” refers to the positive steps or “special measures” that a government must take to ensure the substantive equality of disabled individuals guaranteed to them by subsection 15(1) of the Charter. As Justice La Forest stated in *Eldridge*, at paragraphs 77, 78:

If we accept the concept of adverse effect discrimination, it seems inevitable, at least at the s. 15(1) stage of analysis, that the government will be required to take special measures to ensure that disadvantaged groups are able to benefit equally from government services. . . .

The principle that discrimination can accrue from a failure to take positive steps to ensure that disadvantaged groups benefit equally from services offered to the general public is widely accepted in the human rights field. [Emphasis added.]

Many cases dealing with claims of discrimination on the ground of disability under the Charter have turned on the determination of whether the special measures provided by the impugned entity are a reasonable accommodation of the needs of disabled individuals.

[157] Both the specific examples provided by the applicant and the evidence of systemic problems with the CLF Standard demonstrate that the applicant and other visually impaired individuals do not receive the benefit of the government’s online services and information equally with non-visually impaired Canadians, and that they encounter significant difficulties in being otherwise accommodated with the same information. In three cases, the applicant could not be otherwise accommodated with written material in Braille. Accordingly, the distinction does create a disadvantage for the blind.

[158] This is an adverse effect caused by differential treatment of the visually impaired, a physical disability enumerated under subsection 15(1) of the Charter. This failure perpetuates a disadvantage which undermines the dignity of the visually impaired. This differentiation

[156] Les « moyens raisonnables » d’adaptation renvoient aux mesures concrètes ou aux « mesures particulières » que le gouvernement doit prendre pour s’assurer que les personnes ayant une déficience jouissent de l’égalité réelle qui leur est garantie par le paragraphe 15(1) de la Charte. Comme le juge La Forest l’a affirmé dans l’arrêt *Eldridge*, aux paragraphes 77 et 78 :

Si nous acceptons le concept de discrimination découlant d’effets préjudiciables, il semble inévitable, du moins à l’étape de l’analyse fondée sur le par. 15(1), que le gouvernement sera tenu de prendre des mesures particulières pour faire en sorte que les groupes défavorisés soient capables de bénéficier d’une manière égale des services gouvernementaux [...]

Le principe selon lequel la discrimination peut découler du fait de ne pas prendre de mesures concrètes pour faire en sorte que les groupes défavorisés bénéficient d’une manière égale des services offerts à la population en général est largement accepté dans le domaine des droits de la personne. [Non souligné dans l’original.]

De nombreuses affaires de plaintes de discrimination fondée sur la déficience portées en vertu de la Charte ont été réglées au regard de la question de savoir si les mesures particulières prises par la partie mise en cause constituaient des moyens raisonnables d’adaptation aux besoins des personnes ayant une déficience.

[157] Tant les exemples particuliers que la demande a fournis que la preuve des problèmes systémiques concernant l’application de la NSI démontrent que la demanderesse et les autres personnes ayant une déficience visuelle n’obtiennent pas le même bénéfice des renseignements et des services gouvernementaux offerts en ligne que les personnes n’ayant pas une déficience visuelle et qu’elles éprouvent de grandes difficultés à obtenir ces services par d’autres moyens. Dans trois cas, la demanderesse n’a pas pu obtenir qu’on lui fournisse par des moyens adaptés, soit en braille, les renseignements demandés. Par conséquent, la distinction crée bel et bien un désavantage pour la personne aveugle.

[158] Il s’agit d’un effet préjudiciable causé par une différence de traitement à l’égard des personnes ayant une déficience visuelle, donc ayant une déficience physique, un motif de discrimination énuméré au paragraphe 15(1). Cette différence de traitement perpétue un

perpetuates the stereotyping and prejudice that blind persons cannot access and benefit from online government information and services which sighted persons can. Of course, the evidence demonstrates that there is long-established computer technology which allows the visually impaired to access computer programs and services, provided the Web sites are designed according to nine year old accessibility standards.

Two elements of reasonable accommodation

[159] There are two elements of the idea of a “reasonable accommodation”. The first element is the demand that section 15 makes for “positive steps to ensure that disadvantaged groups benefit equally from services offered to the general public” (*Eldridge*, at paragraph 78). In this sense, the accommodation required is an integral part of the subsection 15(1) inquiry itself. The second element of the term “reasonable accommodation” is associated with the need to limit the respondent’s obligation to accommodate to only those accommodations that are “reasonable”. “Reasonable” in this context has been interpreted to mean to the point of “undue hardship”. As Justice La Forest stated in *Eldridge*, at paragraph 79:

In my view, in s. 15(1) cases this principle is best addressed as a component of the s. 1 analysis. Reasonable accommodation, in this context, is generally equivalent to the concept of “reasonable limits”. It should not be employed to restrict the ambit of s. 15(1).

Thus, in a subsection 15 inquiry the first step must be to determine what reasonable accommodations would be necessary to ensure substantive equality. Any reasons for why these accommodations are not being offered are then to be considered at the justification stage under a section 1 of the Charter defence. However, the respondent does not plead any justification defence under

désavantage qui porte atteinte à la dignité des personnes aveugles et perpétue l’adhésion à des stéréotypes et à des préjugés selon lesquels les personnes ayant une déficience visuelle ne peuvent pas avoir accès en ligne aux renseignements et aux services gouvernementaux et en bénéficier au même titre que les personnes qui peuvent voir. Évidemment, il a été démontré que la technologie informatique permet depuis longtemps aux personnes ayant une déficience visuelle d’avoir accès aux programmes et aux services sur supports informatiques dans la mesure où la conception des sites Web respecte les normes d’accessibilité adoptées il y a neuf ans.

Deux moyens raisonnables d’adaptation

[159] Il y a deux idées dans l’expression « moyens raisonnables » d’adaptation. La première est l’exigence de l’article 15 quant à la prise de « mesures concrètes pour faire en sorte que les groupes défavorisés bénéficient d’une manière égale des services offerts à la population en général » (*Eldridge*, au paragraphe 78). En ce sens, les moyens d’adaptation requis font partie intégrante de l’analyse même fondée sur le paragraphe 15(1). La seconde idée qu’évoque l’expression « moyens raisonnables » d’adaptation est liée à la limite de l’obligation de la partie en cause quant à la « raisonabilité » des moyens en question. Dans le présent contexte, on a jugé que ces moyens perdent leur « raisonabilité » lorsqu’ils entraînent des « contraintes excessives ». Le juge La Forest a affirmé dans l’arrêt *Eldridge*, au paragraphe 79 :

À mon avis, dans les affaires concernant le par. 15(1), il est préférable d’appliquer ce principe dans le cadre de l’analyse fondée sur l’article premier. Dans ce contexte, le principe des accommodements raisonnables équivaut généralement au concept des « limites raisonnables ». Il ne devrait pas être utilisé pour restreindre la portée du par. 15(1).

Par conséquent, dans un examen fondé sur l’article 15, il faut d’abord déterminer quels moyens raisonnables seraient nécessaires pour garantir l’égalité réelle. Toute raison donnée comme explication de l’absence de mesures d’adaptation doit être considérée à l’étape de la justification et de la défense fondées sur l’article premier. Toutefois, le défendeur n’a offert ni justification

section 1 of the Charter even though specifically challenged on this by the applicant.

[160] Certain cases give the Court guidance on the first step. *Eldridge* involved a claim by deaf individuals, who generally communicated using sign language, that they were being discriminated against contrary to subsection 15(1) of the Charter because they were not provided with sign language interpretation services when accessing medical services provided by the Province of British Columbia. The Supreme Court found that by refusing to fund sign language interpretation services, hospitals who were delivering the medical services, and so were acting as agents of the provincial government, were denying the claimants the equal benefit of the law.

[161] At paragraph 65 in *Eldridge*, Justice La Forest quoted from paragraph 66 in the decision of the Supreme Court in *Eaton*, in which Justice Sopinka recognized that distinctions will often be necessary in order to realize substantive equality for disabled individuals:

In *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143, at p. 169, McIntyre J. stated that the “accommodation of differences . . . is the essence of true equality”. This emphasizes that the purpose of s. 15(1) of the *Charter* is not only to prevent discrimination by the attribution of stereotypical characteristics to individuals, but also to ameliorate the position of groups within Canadian society who have suffered disadvantage by exclusion from mainstream society as has been the case with disabled persons. [Emphasis added.]

The CLF Standard, if properly implemented, would so ameliorate the position of the blind.

[162] In *Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 SCC 15, [2007] 1 S.C.R. 650, the claimant represented disabled Canadians who were confined to wheelchairs. VIA Rail had purchased new passenger rail cars that were not accessible to personal wheelchairs, but submitted that wheelchair-bound passengers would be accommodated by having

ni défense fondée sur l’article premier de la Charte, même s’il a été invité expressément par la demanderesse à le faire.

[160] Certains arrêts donnent à la Cour des pistes d’analyse concernant la première étape. L’arrêt *Eldridge* portait sur la plainte portée par des personnes sourdes, qui communiquaient normalement au moyen du langage gestuel. Ces personnes alléguaient qu’elles étaient victimes de discrimination résultant d’une violation du paragraphe 15(1) de la Charte, en ce qu’on ne leur fournissait pas d’interprétation en langage gestuel lorsqu’elles demandaient des services médicaux fournis par la Colombie-Britannique. La Cour suprême a statué que, en refusant de financer des services d’interprétation en langage gestuel, les hôpitaux qui offraient les services médicaux et qui étaient en cela des mandataires du gouvernement provincial niaient aux plaignants leur droit au même bénéfice de la loi.

[161] Au paragraphe 65 de l’arrêt *Eldridge*, le juge La Forest a cité en partie le paragraphe 66 de l’arrêt *Eaton* de la Cour suprême, dans lequel le juge Sopinka a affirmé que des distinctions sont souvent nécessaires pour la réalisation de l’égalité réelle des personnes ayant une déficience :

Dans *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143, à la p. 169, le juge McIntyre a dit que «le respect des différences [...] est l’essence d’une véritable égalité». Cela fait ressortir que le par. 15(1) de la *Charte* a non seulement pour objet d’empêcher la discrimination par l’attribution de caractéristiques stéréotypées à des particuliers, mais également d’améliorer la position de groupes qui, dans la société canadienne, ont subi un désavantage en étant exclus de l’ensemble de la société ordinaire comme ce fut le cas pour les personnes handicapées. [Non souligné dans l’original.]

Si la NSI était appliquée de façon appropriée, elle améliorerait la situation des personnes aveugles.

[162] Dans l’arrêt *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 CSC 15, [2007] 1 R.C.S. 650, le plaignant représentait les Canadiens ayant une déficience et utilisant un fauteuil roulant. VIA Rail avait fait l’achat de nouvelles voitures qui n’étaient pas accessibles aux personnes en fauteuil roulant personnel, mais avait soutenu que ses employés

VIA Rail staff transfer them to thinner on-board wheelchairs, and help them access services, including the on-board washrooms.

[163] In *VIA Rail*, the Court rejected the alternatives offered by the respondent, including thinner on-board wheelchairs, having employees assist disabled passengers, and offering disabled passengers alternatives to rail, including taxi service (see paragraphs 175–176). The Court concluded, at paragraph 162 that the only accommodation that ensured substantively equal treatment was a design that would allow for access by personal wheelchairs:

The accommodation of personal wheelchairs enables persons with disabilities to access public services and facilities as independently and seamlessly as possible. Independent access to the same comfort, dignity, safety and security as those without physical limitations, is a fundamental human right for persons who use wheelchairs. This is the goal of the duty to accommodate: to render those services and facilities to which the public has access equally accessible to people with and without physical limitations. [Emphasis added.]

[164] In the case at bar, the visually impaired similarly seek independent access to online services and dignity without physical limitations. They want equal access as sighted persons. Applying the Supreme Court of Canada jurisprudence, as this Court is obligated to do, the applicant and the visually impaired have this right.

[165] With regard to the justification of its policies on the basis of undue hardship, the Supreme Court considered the meaning of “undue hardship” in the context of past human rights jurisprudence. It upheld the original decision-making tribunal’s finding that VIA Rail had failed to show undue hardship under section 1 of the Charter.

aideraient les passagers en fauteuil roulant en les transférant dans des fauteuils roulants de bord et les aideraient à avoir accès aux services, notamment à utiliser les toilettes.

[163] Dans l’arrêt *VIA Rail*, la Cour suprême a rejeté les moyens d’adaptation qu’offrait la défenderesse, dont les fauteuils roulants de bord, l’aide offerte par les employés aux personnes ayant une déficience et le transport par taxi comme moyen de rechange au train (voir les paragraphes 175 et 176). La Cour a conclu au paragraphe 162 que la seule adaptation qui garantirait l’égalité réelle de traitement était d’avoir une conception des voitures qui permettrait aux personnes d’y avoir accès dans leurs fauteuils roulants personnels :

Les mesures d’accommodement relatives aux fauteuils roulants personnels permettent aux personnes ayant une déficience d’avoir accès aussi facilement et indépendamment que possible aux installations et services publics. L’accès indépendant au même confort, à la même dignité et à la même sécurité que les personnes n’ayant aucune déficience physique est un droit fondamental de la personne pour les utilisateurs d’un fauteuil roulant. Tel est l’objectif du devoir d’accommoder : faire en sorte que les services et installations auxquels le public a accès soient accessibles autant aux personnes ayant une déficience physique qu’à celles qui n’ont pas une telle déficience. [Non souligné dans l’original.]

[164] En l’espèce, les personnes ayant une déficience visuelle demandent elles aussi d’avoir accès d’une façon indépendante aux services en ligne dans la dignité et sans restrictions physiques. Elles veulent avoir le même accès que celui dont bénéficient les personnes capables de voir. Appliquant la jurisprudence de la Cour suprême du Canada, ce qu’elle a l’obligation de faire, la Cour reconnaît à la demanderesse et aux autres personnes ayant une déficience visuelle ce droit.

[165] En ce qui a trait à la justification des politiques par la doctrine des « contraintes excessives », la Cour suprême en a considéré le sens dans le contexte de la jurisprudence élaborée en matière des droits de la personne. Elle a maintenu la décision rendue en première instance par le tribunal, selon laquelle VIA Rail n’avait pas prouvé, dans une défense fondée sur l’article premier de la Charte, qu’elle subirait des contraintes excessives.

[166] The final case is *CAD*. This case bears a similarity to the one at bar. In *CAD*, the claimants were four individual deaf persons and an organization representing deaf persons. They claimed that they were being discriminated against contrary to subsection 15(1) of the Charter because of the way in which the federal government was applying its Sign Language Interpretation Policy, which governed the manner in which sign language interpretation would be provided when needed at meetings between public servants and members of the public. The Court in that case agreed with the applicants. In conducting his section 15 analysis, Justice Mosley recognized that the Sign Language Interpretation Policy represented the accommodation provided to deaf persons to ensure that they received substantively equal treatment. He went on, however, at paragraph 113, to find that the Sign Language Interpretation Policy failed to achieve this goal:

The applicants in this case remain unaccommodated and are denied service based on their disability. As stated by the Supreme Court in *Law*, above at paragraph 71, “Underinclusive ameliorative legislation that excludes from its scope the members of a historically disadvantaged group will rarely escape the charge of discrimination: see *Vriend, supra*, at paras. 94-104, *per Cory J.*” In my view, on the evidence it is clear that although the government has attempted to accommodate and ameliorate the challenges faced by deaf persons employed by the public service, the resulting policy and guidelines are so under-inclusive as to be discriminatory.

[167] In *CAD*, the respondent submitted no evidence of undue hardship. Nor did the respondent in the application at bar justify its policy as a “reasonable limit” of the applicant’s rights under section 1 of the Charter.

[168] In this case, the CLF Standard, like the Sign Language Interpretation Policy in *CAD*, is the government’s attempt at creating what Justice Sopinka [in *Eaton*] called a “reasonable accommodation”. The

[166] La dernière décision à prendre en considération est celle rendue dans l’affaire *ASC*. Cette affaire a des similarités avec l’espèce. Dans l’affaire *ASC*, les demandeurs étaient quatre personnes sourdes et une organisation représentant les personnes sourdes. Ces demandeurs affirmaient qu’ils étaient victimes de discrimination au sens du paragraphe 15(1) de la Charte en raison de la façon dont le gouvernement fédéral appliquait sa Politique d’interprétation par langage gestuel, qui gouvernait la prestation des services d’interprétation en langage gestuel lorsque ces services étaient requis lors des rencontres entre des fonctionnaires et des membres du public. La Cour a donné raison aux demandeurs. Dans son analyse fondée sur l’article 15, le juge Mosley a reconnu que la politique en question constituait le moyen d’adaptation pris en faveur des personnes sourdes et qu’elle avait pour but de garantir que ces personnes bénéficiaient d’une égalité réelle quant à la façon dont elles étaient traitées. Il a conclu, cependant, au paragraphe 113, que cette politique n’avait pas atteint son but :

Les mesures d’adaptation requises ne sont toujours pas prises à l’endroit des demandeurs en l’espèce et ils se voient refuser des services du fait de leur déficience. Comme la Cour suprême l’a déclaré dans *Law*, précité, au paragraphe 71, « [d]es dispositions apportant une amélioration, mais au caractère limitatif, qui excluent les membres d’un groupe historiquement défavorisé seront presque toujours taxées de discrimination : voir *Vriend*, précité, aux par. 94 à 104, le juge Cory ». Il ressort clairement de la preuve, à mon avis, que même si le gouvernement a tenté de prendre en compte et d’atténuer les défis rencontrés par les personnes sourdes travaillant au sein de la fonction publique, la politique et les lignes directrices qui en ont résulté ont un tel caractère limitatif qu’elles sont discriminatoires.

[167] Dans l’affaire *ASC*, la défenderesse n’avait présenté aucune preuve qu’elle subirait des contraintes excessives. Le défendeur en l’espèce n’a pas non plus justifié sa politique comme étant une « limite raisonnable » des droits de la demanderesse au sens de l’article premier de la Charte.

[168] En l’espèce, la NSI, comme la Politique d’interprétation par langage gestuel dans l’affaire *ASC*, constitue une tentative de la part du gouvernement de prendre ce que le juge Sopinka [dans l’arrêt *Eaton*] a

CLF Standard is specifically designed to ensure, *inter alia*, that visually impaired individuals have the benefit of government online services over the Internet equally with non-visually impaired individuals. Failure to implement or enforce the CLF Standard, however, has the same effect as failure to have accessibility standards at all. In this way, as in *CAD*, the CLF Standard is so under-inclusive as to be discriminatory.

Respondent's submission on reasonable accommodation

[169] The respondent submits that the visually impaired can obtain the same information available online to the sighted public by other channels: namely in person, by telephone, and by mail.

[170] In reviewing the Supreme Court of Canada jurisprudence on reasonable accommodation, it is clear that these alternatives do not constitute substantively equal treatment. For example, in *VIA Rail*, the proposed accommodation of thinner wheelchairs and employee assistance for the disabled was not substantively equal treatment. The new VIA Rail cars had to be designed so that the disabled could use their own wheelchairs on the railcar. Similarly the Web sites must be designed so they are accessible. In *Eldridge*, deaf individuals who generally communicated using sign language had to be able to communicate at hospitals when obtaining medical services and the hospitals had to provide sign language interpretation services. Other forms of communication, such as by writing, were not a reasonable alternative.

appelé des « moyens raisonnables » d'adaptation. La NSI vise précisément, entre autres, à garantir aux personnes ayant une déficience visuelle le même accès aux services offerts en ligne par le gouvernement au moyen d'Internet que les personnes qui n'ont pas de déficience visuelle. L'absence de mise en œuvre ou d'application de la NSI a cependant le même effet que l'inexistence de la NSI. Ainsi, comme dans l'affaire *ASC*, la NSI est si limitée dans son application qu'elle en est discriminatoire.

Les observations du défendeur concernant les moyens raisonnables d'adaptation

[169] Le défendeur a soutenu que les personnes ayant une déficience visuelle peuvent obtenir, en ayant recours à d'autres moyens, notamment les demandes en personne, par téléphone et par la poste, la même information que celle offerte en ligne aux personnes qui peuvent voir.

[170] À la lumière de la jurisprudence que la Cour suprême a élaborée en ce qui concerne les moyens raisonnables d'adaptation, il est clair que les autres moyens proposés par le défendeur ne peuvent pas prétendre à l'égalité réelle de traitement. Par exemple, dans l'arrêt *VIA Rail*, l'adaptation qui consistait à offrir des fauteuils roulants plus étroits et l'aide des employés de bord aux personnes en fauteuils roulants n'a pas été considérée comme constituant une égalité réelle de traitement. Les nouvelles voitures de VIA Rail devaient être conçues de manière à ce que les personnes en fauteuils roulants puissent utiliser leurs propres fauteuils roulants à bord. De la même façon, la conception des sites Web doit faire en sorte qu'ils sont accessibles. Dans l'arrêt *Eldridge*, les personnes sourdes qui communiquaient généralement au moyen du langage gestuel devaient pouvoir communiquer dans les hôpitaux lorsqu'elles demandaient des services médicaux et les hôpitaux devaient offrir des services d'interprétation en langage gestuel. D'autres moyens de communication, comme l'écrit, n'ont pas été considérés comme étant une solution de rechange raisonnable.

[171] In *CAD*, the Sign Language Interpretation Policy was the government's attempt to accommodate and ameliorate the challenges faced by deaf persons but Justice Mosley [at paragraph 113] held that as it was being implemented, it was "so under-inclusive as to be discriminatory."

[172] In the case at bar, for a blind person to rely on telephoning a government number is not substantive equality with a sighted person who can obtain the same information and services online. First, there is the frustration of trying to reach a government number. Second, there is a loss of independence and dignity when having to rely on a sighted person to provide the information and services which the blind person could obtain online if the Web site was accessible. Third, the loss of freedom and instantaneous responses is significant. Fourth, there is evidence before the Court of how unreliable government information is when being mailed.

[173] The in-person channel requires that the blind person travel to a government office, meet the right person, and obtain the right information. This is not easy. Similarly, accessing information for services by mail is even slower and less reliable than by telephone, according to the Canadian Human Rights Commission report filed by the applicant.

[174] Based on the jurisprudence, the use of alternative channels is not a reasonable accommodation unless the respondent proved that it is not technically feasible to implement the CLF Standard or it would be so expensive that it would cause undue hardship in the context of a section 1 Charter defence. The respondent expressly did not plead this defence even though specifically challenged on this by the applicant. The only defence pleaded was that the applicant could obtain the information and services sought through alternative

[171] Dans l'affaire *ASC*, la Politique d'interprétation par langage gestuel constituait le moyen d'adaptation pris par le gouvernement dans le but d'aplanir les difficultés rencontrées par les personnes sourdes, mais le juge Mosley [au paragraphe 113] a conclu que la façon dont la politique était appliquée, elle avait « un tel caractère limitatif qu'[elle était] discriminatoire ».

[172] En l'espèce, une personne aveugle qui doit téléphoner à un bureau du gouvernement pour obtenir de l'information ou des services qu'une autre personne, qui peut voir, peut obtenir en ligne n'obtient pas l'égalité réelle de traitement. Il y a premièrement la difficulté d'obtenir la communication téléphonique avec un bureau du gouvernement. Deuxièmement, il y a une perte d'indépendance et de dignité pour la personne aveugle qui doit s'en remettre à une personne qui accepte d'agir comme guide voyant pour obtenir l'information et les services qu'elle pourrait obtenir par elle-même si les sites Web étaient accessibles. Troisièmement, la perte de liberté et l'incapacité d'obtenir une réponse immédiate sont considérables. Quatrièmement, la preuve déposée fait ressortir à quel point l'information du gouvernement n'est pas fiable lorsqu'elle est fournie par la poste.

[173] Pour ce qui est de se présenter en personne pour obtenir les services, cela exige que la personne aveugle se rende à un bureau du gouvernement, qu'elle rencontre la bonne personne et qu'elle obtienne les bons renseignements. Ce n'est pas évident. Par ailleurs, demander des renseignements par la poste lorsqu'il s'agit d'obtenir des services est encore plus lent et moins fiable que par téléphone, selon le rapport de la Commission canadienne des droits de la personne déposé par la demanderesse.

[174] Vu la jurisprudence, les moyens de rechange envisagés ne constituent pas des moyens raisonnables d'adaptation à moins que le défendeur prouve qu'il y a une impossibilité sur le plan technique d'appliquer la NSI ou que cela serait si coûteux qu'il en résulterait des contraintes excessives au regard d'une défense fondée sur l'article premier de la Charte. Le défendeur n'a pas présenté une telle défense bien que la demanderesse l'eût expressément mis au défi de le faire. La seule défense offerte a été que la demanderesse pouvait

channels. In three of the applicant's examples this was not so. In any event the Court has found that these other channels are so under-inclusive as to be discriminatory.

obtenir l'information et les services désirés par d'autres moyens. Dans trois des exemples fournis par la demanderesse, cela s'est avéré vain. Quoi qu'il en soit, la Cour a conclu que ces autres moyens ont un tel caractère limitatif qu'ils sont discriminatoires.

No Charter justification defence pleaded by the respondent

Le défendeur n'a pas présenté une défense de justification fondée sur la Charte

[175] The respondent did not plead that the online services have not been made accessible to the visually impaired because it would be unreasonable to do so. Indeed, this makes sense. As determined above, the CLF Standard is the government's own attempt at accommodating the needs of, *inter alia*, visually impaired individuals. For the government to then argue that implementation of its own standards is unreasonable would make little sense.

[175] Le défendeur n'a pas allégué que les services offerts en ligne n'avaient pas été rendus accessibles aux personnes ayant une déficience visuelle parce qu'il aurait été déraisonnable de le faire. Certes, cela est plein de sens. Comme je l'ai mentionné ci-dessus, la NSI est la tentative effectuée par le gouvernement même pour répondre aux besoins, entre autres, des personnes ayant une déficience visuelle. Cela n'aurait pas beaucoup de sens que le gouvernement allègue maintenant que l'application de ses propres normes serait déraisonnable.

[176] But as discussed above, the Communications Policy and the CLF Standard do provide for alternative measures to be taken in cases where an institution cannot provide the impugned service online. Although the respondent did not argue it, it occurs to the Court that an argument might have been made that this constitutes such a "reasonable limit prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society" and so gives rise to a Charter section 1 defence. Some examples of possible barriers to providing information online might include that it would cause undue hardship because the cost would be prohibitively expensive, it is not technically feasible, or the government had made its "best efforts" to make the Web site accessible but could not achieve complete compliance.

[176] Comme je l'ai mentionné ci-dessus, la Politique de communication et la NSI prévoient effectivement des moyens de rechange qui peuvent être pris dans les cas où un organisme ne peut pas fournir le service en ligne demandé. Même si le défendeur ne l'a pas présenté, il apparaît à la Cour qu'un argument aurait pu être présenté, selon lequel cela constitue « des limites qui [sont] raisonnables et dont la justification [peut] se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique » et donne lieu à une défense fondée sur l'article premier de la Charte. La preuve qu'il y aurait des contraintes excessives en raison de coûts prohibitifs, ou la preuve qu'il y a impossibilité technique, ou la preuve que le gouvernement avait pris dans les « limites du possible » des mesures pour rendre les sites Web accessibles, mais qu'il n'y était pas complètement parvenu, auraient pu, par exemple, être présentées.

[177] If these reasons had been presented, the Court could have considered them as part of a Charter section 1 justification to explain the government's failure to ensure that its online services are accessible to the visually impaired.

[177] Si de telles raisons avaient été présentées, la Cour aurait pu les considérer comme faisant partie d'une justification que le gouvernement présentait au regard de l'article premier de la Charte pour expliquer pourquoi il avait échoué à rendre ses services en ligne accessibles aux personnes ayant une déficience visuelle.

[178] In the event, however, the government has not provided any evidence of either undue hardship that might be suffered by government departments in attempting to implement the CLF Standard nor that any failures to provide services online are justifiable under section 1 as reasonable limits prescribed by law.

CONCLUSION

[179] For these reasons, the Court concludes that:

1. The Government of Canada, through the Treasury Board, nine years ago required its 106 departments and agencies subject to the *Financial Administration Act* to make their Internet, or online programs and services accessible to the visually impaired by 2001. In 2001, there were over 600 000 blind or visually impaired persons in Canada;

2. The government prescribed accessibility standards for each department and agency to follow so that their respective Web sites would be accessible to the visually impaired;

3. A government audit in 2007 found that the 47 government departments and agencies audited had not properly implemented these accessibility standards;

4. The Treasury Board, a centralized agency, has not exercised its power to enforce the accessibility requirements on the departments and agencies, and has not earmarked funds for this purpose;

5. As well as the accessibility standards not being enforced or implemented, they are obsolete to the extent that they fail to address or allow interactive “rich Internet applications” which use a security channel called ePass. These interactive applications are used by 23 departments to provide 83 online service applications such as Employment Insurance, Canada Pension Plan and passports;

[178] Quoi qu’il en soit, le gouvernement n’a fourni aucune preuve soit de contraintes excessives que subiraient des organismes gouvernementaux s’ils essaient d’appliquer la NSI, soit d’une justification au regard de l’article premier que l’absence des services en ligne est une limite raisonnablement imposée par une règle de droit et dont la justification peut se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique.

CONCLUSION

[179] Pour ces motifs, la Cour conclut :

1. Le gouvernement du Canada, par l’entremise du Conseil du Trésor, a exigé, il y a neuf ans, de ses 106 ministères et agences assujettis à la *Loi sur la gestion des finances publiques* qu’ils rendent leurs programmes et services offerts sur Internet, ou en ligne, accessibles aux personnes ayant une déficience visuelle au plus tard en 2001. En 2001, le Canada comptait 600 000 personnes aveugles ou ayant une déficience visuelle;

2. Le gouvernement a imposé à ses ministères et agences des normes en matière d’accessibilité pour que leurs sites Web soient accessibles aux personnes ayant une déficience visuelle;

3. La vérification que le gouvernement a effectuée en 2007 a révélé que les 47 ministères et agences soumis à cette vérification n’avaient pas mis en œuvre les normes de manière appropriée ;

4. Le Conseil du Trésor, un organisme central, n’a pas exercé ses pouvoirs pour exiger des ministères et agences qu’ils appliquent les normes en matière d’accessibilité et il n’a pas réservé des fonds à cette fin;

5. En plus de n’être pas mises en œuvre ou appliquées, les normes en matière d’accessibilité sont dépassées, en ce sens qu’elles ne prennent pas en compte ou ne permettent pas l’utilisation des « applications Internet riches », qui utilisent une voie de communication protégée appelée laissez-passer électronique. Il s’agit d’applications interactives utilisées par 23 organismes gouvernementaux pour la prestations de 83 services

6. Under subsection 15(1) of the Charter the Supreme Court of Canada has clearly held that the government is required to take “special measures” to ensure that disadvantaged groups are able to benefit equally from government services. With respect to the blind, the government created these “special measures” with the government’s 2001 accessibility standards to ensure that the government online services are accessible to the blind. This is how the blind can be reasonably accommodated;

7. The government has not sought to justify its failure to implement these accessibility standards for reasons such as:

1. They would be so expensive as to cause the government “undue hardship”;
2. It is not technically feasible to implement these standards; or
3. The government has made its “best efforts” to make these Web sites accessible.

The respondent did not plead a Charter section 1 justification defence;

8. If properly implemented the accessibility standards would ameliorate the position of the blind and visually impaired, and prevent this discrimination;

9. The visually impaired have not been “reasonably accommodated” because they allegedly can obtain the same information available online by other channels, namely in person, by telephone and by mail. These other channels are difficult to access, less reliable and not complete. Moreover, they fail to provide the visually impaired with independent access or the same dignity and convenience as the services online. The Supreme Court of Canada makes unequivocally clear that such

en ligne tels que ceux de l’assurance-emploi, du Régime de pensions du Canada et de délivrance de passeports;

6. La Cour suprême du Canada a clairement statué que, au regard du paragraphe 15(1) de la Charte, le gouvernement a l’obligation de prendre des « moyens raisonnables » d’adaptation pour garantir que les membres de groupes désavantagés ont droit aux mêmes bénéfiques des services gouvernementaux. En ce qui concerne les personnes aveugles, le gouvernement a pris ces « moyens raisonnables » d’adaptation en 2001 en adoptant pour le bénéfice des personnes aveugles des normes d’accessibilité aux services du gouvernement offerts en ligne;

7. Le gouvernement n’a pas cherché à justifier pourquoi il n’avait pas fait appliquer ces normes en matière d’accessibilité, en donnant comme raison:

1. que le coût prohibitif de leur application entraînerait des « contraintes excessives »;
2. qu’il n’était pas faisable techniquement de les appliquer;
3. que le gouvernement avait pris dans les « limites du possible » des mesures pour rendre les sites Web accessibles, mais en vain.

Le défendeur n’a pas présenté en défense une justification fondée sur l’article premier de la Charte;

8. Si elles étaient appliquées correctement, les normes en matière d’accessibilité amélioreraient la situation des personnes aveugles ou ayant une déficience visuelle et elles préviendraient la discrimination;

9. Les 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

alternatives do not constitute “substantively equal” treatment; and

10. For the blind and visually impaired, accessing information and services online gives them independence, self-reliance, control, ease of access, dignity and self-esteem. A person is not handicapped if she does not need help. Making the government online information and services accessible provides the visually impaired with “substantive equality”. This is like the ramp to permit wheelchair access to a building. It is a ramp for the blind to access online services.

LEGAL COSTS

[180] The applicant submits, and the respondent has accepted, that she is a public interest litigant. A public interest litigant is one who brings to the Court a matter of public interest.

[181] Rule 400 [as am. by SOR/2002-417, s. 25(F); 2010-176, s. 11] of the *Federal Courts Rules* [SOR/98-106, r. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2)] deals with the Court’s discretion to award costs. Subsection 400(3) provides a non-exclusive list of factors that a court may consider in exercising its discretion to award costs. These include, in paragraph 400(3)(h), “whether the public interest in having the proceeding litigated justifies a particular award of costs”.

[182] In *Okanagan*, the Supreme Court of Canada discussed the relationship between costs awards and litigation undertaken in the public interest. In the context of Charter litigation, Justice LeBel, speaking for the majority, recognized at paragraph 27, that costs can be used by courts to promote access to justice:

qui lui préserve sa dignité et son indépendance comme le ferait le service en ligne. La Cour suprême du Canada a statué de façon non équivoque que de tels moyens de rechange ne constituent pas une « égalité réelle » de traitement;

10. 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.

LES DÉPENS

[180] La demanderesse a prétendu avoir qualité pour agir dans l’intérêt public et le défendeur en a convenu. Un plaideur obtient cette qualité s’il demande à la Cour de trancher une question d’intérêt public.

[181] La règle 400 [mod. par DORS/2002-417, art. 25(F); 2010-176, art. 11] des *Règles des Cours fédérales* [DORS/98-106, règle 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2)] accorde à la Cour le pouvoir discrétionnaire d’adjuger des dépens. Le paragraphe 400(3) des Règles dresse une liste non exhaustive de facteurs qui peuvent être pris en considération par la Cour dans l’exercice de son pouvoir discrétionnaire d’adjuger des dépens, entre autres, à l’alinéa 400(3)(h), « le fait que l’intérêt public dans la résolution judiciaire de l’instance justifie une adjudication des dépens ».

[182] Dans l’arrêt *Okanagan*, la Cour suprême du Canada a analysé la relation entre l’adjudication de dépens et un litige engagé dans l’intérêt public. Dans le contexte d’un litige où la Charte avait été invoquée, le juge LeBel, s’exprimant au nom des juges majoritaires, a affirmé, au paragraphe 27, que les tribunaux pouvaient

Another consideration relevant to the application of costs rules is access to justice. This factor has increased in importance as litigation over matters of public interest has become more common, especially since the advent of the *Charter*. In special cases where individual litigants of limited means seek to enforce their constitutional rights, courts often exercise their discretion on costs so as to avoid the harshness that might result from adherence to the traditional principles. This helps to ensure that ordinary citizens have access to the justice system when they seek to resolve matters of consequence to the community as a whole.

[183] After reviewing considerable jurisprudence, Justice LeBel recognized that it may even be appropriate to award costs to a losing party, where that party litigates a matter of public importance. In determining whether a matter is of public importance, the court must consider the importance of the issues to be determined to the broader community, and whether the public interest would be served by a proper resolution of those issues: see, for example *Okanagan*, above, at paragraph 38.

[184] In this case the parties have agreed that the applicant is a public interest litigant. She is bringing a case of public importance, the proper resolution of which will serve the broader public interest.

[185] Moreover, this case demonstrates many of the qualities that suggest using costs to ensure the access of the applicant as a public interest litigant.

[186] With respect to legal costs, counsel for the applicant filed with the Court an affidavit itemizing the legal costs incurred on behalf of the applicant, but not yet billed. These include substantial disbursements. The total legal costs and disbursements, with day by day itemized time for each counsel, totals \$223 921. The applicant has asked that the Court fix the legal costs at \$150 000 including disbursements. The respondent

utiliser les dépens comme outil de promotion de l'accès à la justice :

Autre considération pertinente pour l'application des règles d'attribution des dépens : l'accès à la justice. Ce facteur a pris de l'importance avec l'augmentation du nombre de poursuites d'intérêt public, surtout depuis l'avènement de la *Charte*. Dans des cas spéciaux où des parties aux ressources limitées cherchent à faire respecter leurs droits constitutionnels, les tribunaux exercent souvent leur pouvoir discrétionnaire d'adjudication des dépens de façon à ne pas les mettre dans une situation difficile que pourrait causer l'application des règles traditionnelles. Ils contribuent ainsi à aider les citoyens ordinaires à avoir accès au système juridique lorsqu'ils cherchent à régler des questions qui revêtent de l'importance pour l'ensemble de la collectivité.

[183] Après avoir examiné une jurisprudence considérable, le juge LeBel a affirmé qu'il peut même être approprié d'adjudger des dépens à la partie qui succombe, lorsque cette partie a défendu une question d'intérêt public. Pour déterminer si une question est d'intérêt public, la cour doit mesurer l'importance des questions en litige pour l'ensemble de la société et se demander s'il serait d'intérêt public que ces questions fassent l'objet d'un règlement en bonne et due forme : voir, par exemple l'arrêt *Okanagan*, précité, au paragraphe 38.

[184] En l'espèce, les parties ont convenu que la demanderesse agit dans l'intérêt public. La question qu'elle soulève est d'intérêt public et sa résolution en bonne et due forme servira l'intérêt du public dans son ensemble.

[185] Par ailleurs, la présente affaire possède nombre des caractéristiques qui peuvent mener à une adjudication des dépens faite dans le but de garantir l'accès à la justice à une personne qui veut être reconnue comme ayant la qualité pour agir dans l'intérêt public.

[186] En ce qui concerne les frais juridiques, les avocats de la demanderesse ont déposé à la Cour un affidavit dans lequel ils présentent en détail les frais engagés pour le compte de la demanderesse, mais qui ne lui ont pas encore été facturés. Ces frais comprennent des débours considérables. Les frais juridiques et les débours, détaillés au jour le jour pour chaque avocat, se montent à 223 921 \$. La demanderesse a demandé à la

made no submission in response to this proposal except that the respondent does not accept that the applicant ought to be awarded its costs as a public interest litigant if the applicant loses its case. Because of my decision in this case, I do not have to cross that bridge. I accept \$150 000 is a reasonable amount for legal costs in this case. Costs should be set at a reasonable amount so that public interest litigants can bring forward cases of public importance that serve their own interest and the broader public interest especially to enforce constitutional rights.

JUDGMENT

THIS COURT ORDERS AND ADJUDGES that:

1. This application for judicial review is allowed and the applicant is entitled to a declaration under section 18.1 of the *Federal Courts Act* that she has been denied equal access to, and benefit from, government information and services provided online to the public on the Internet, and that this constitutes discrimination against her on the basis of her physical disability, namely that she is blind. Accordingly, she has not received the equal benefit of the law without discrimination based on her physical disability and that this is a violation of subsection 15(1) of the Charter;

2. It is also declared that the applicant's inability to access online certain departmental Web sites is representative of a system-wide failure by many of the 106 government departments and agencies to make their Web sites accessible. The failure of the government to monitor and ensure compliance with the government's 2001 accessibility standards is an infringement of subsection 15(1) of the Charter since it discriminates against the applicant and other visually impaired persons. This declaration does not apply to stored government historical and/or archived information which is stored in a

Cour de fixer les dépens à 150 000 \$, y compris les débours. Le défendeur n'a présenté aucune observation en réponse à cette demande, sauf son objection à ce que la demanderesse obtienne des dépens à titre de partie à un litige d'intérêt public si elle n'obtient pas gain de cause. Vu ma décision en l'espèce, je n'ai pas à me prononcer sur cette objection. J'accepte la somme de 150 000 \$ comme montant raisonnable des dépens en l'espèce. Les dépens devraient couvrir une partie raisonnable des frais de sorte que les personnes qui veulent défendre des questions d'intérêt public soient en mesure de les présenter et de servir l'intérêt public en même temps que le leur, spécialement quand il est question de droits constitutionnels.

JUGEMENT

LA COUR STATUE QUE :

1. La présente demande de contrôle judiciaire est accueillie et la demanderesse a droit à un jugement déclaratoire en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, à savoir : on lui a nié le même accès que celui accordé à l'ensemble du public aux renseignements et aux services gouvernementaux offerts en ligne sur Internet et, par le fait même, d'en tirer le même bénéfice; que cela constitue de la discrimination fondée sur une déficience physique, la demanderesse étant une personne aveugle; par conséquent, on a nié à la demanderesse son droit au même bénéfice de la loi indépendamment de toute discrimination fondée sur la déficience physique et qu'il s'agit là d'une violation du paragraphe 15(1) de la Charte;

2. La Cour statue également que l'incapacité de la demanderesse d'avoir accès en ligne aux sites Web de certains organismes gouvernementaux est révélateur d'un échec systémique au vu du grand nombre des 106 ministères et agences du gouvernement incapables de rendre leurs sites Web accessibles. Le défaut du gouvernement de contrôler l'application des normes en matière d'accessibilité qu'il a adoptées en 2001 viole le paragraphe 15(1) de la Charte parce qu'il en résulte de la discrimination contre la demanderesse et les autres personnes ayant une déficience visuelle. Le présent

database and which the government shall retrieve and provide in an accessible format upon request;

3. It is also declared that the government has a constitutional obligation to bring itself into compliance with the Charter within a reasonable time period, such as 15 months;

4. This Court will retain jurisdiction over the implementation of this declaration and the Court will resume its proceedings on the application of either party if necessary to ensure the effect of this declaration is properly implemented; and

5. The applicant is a public interest litigant and is entitled to her legal costs including disbursements in the fixed amount of \$150 000.

jugement déclaratoire ne s'applique pas à l'information que le gouvernement conserve sous forme d'archives dans les banques de données et qu'il devra récupérer et fournir dans un format accessible sur demande;

3. La Cour statue que le gouvernement a l'obligation sur le plan constitutionnel de respecter la Charte dans un délai raisonnable, en l'occurrence 15 mois;

4. La Cour demeure saisie du dossier jusqu'à exécution du présent jugement déclaratoire et la Cour le rouvrira sur demande de l'une ou l'autre partie si nécessaire pour garantir son exécution;

5. La demanderesse a la qualité pour agir dans l'intérêt public et la Cour lui adjuge des dépens à hauteur de 150 000 \$, y compris les débours.

APPENDIX 1

Remaining Relevant Legislation and Policies Prescribed Pursuant to the Legislation

[1] Section 18.1 of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, governs applications for judicial review:

Application for judicial review **18.1** (1) An application for judicial review may be made by the Attorney General of Canada or by anyone directly affected by the matter in respect of which relief is sought.

Time limitation (2) An application for judicial review in respect of a decision or an order of a federal board, commission or other tribunal shall be made within 30 days after the time the decision or order was first communicated by the federal board, commission or other tribunal to the office of the Deputy Attorney General of Canada or to the party directly affected by it, or within any further time that a judge of the Federal Court may fix or allow before or after the end of those 30 days.

Powers of Federal Court (3) On an application for judicial review, the Federal Court may

(a) order a federal board, commission or other tribunal to do any act or thing it has unlawfully

ANNEXE 1

Autre législation pertinente et politiques qui en découlent

[1] L'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, gouverne les demandes de contrôle judiciaire :

18.1 (1) Une demande de contrôle judiciaire peut être présentée par le procureur général du Canada ou par quiconque est directement touché par l'objet de la demande. Demande de contrôle judiciaire

(2) Les demandes de contrôle judiciaire sont à présenter dans les trente jours qui suivent la première communication, par l'office fédéral, de sa décision ou de son ordonnance au bureau du sous-procureur général du Canada ou à la partie concernée, ou dans le délai supplémentaire qu'un juge de la Cour fédérale peut, avant ou après l'expiration de ces trente jours, fixer ou accorder. Délai de présentation

(3) Sur présentation d'une demande de contrôle judiciaire, la Cour fédérale peut : Pouvoirs de la Cour fédérale

a) ordonner à l'office fédéral en cause d'accomplir tout acte qu'il a illégalement omis

failed or refused to do or has unreasonably delayed in doing; or

(b) declare invalid or unlawful, or quash, set aside or set aside and refer back for determination in accordance with such directions as it considers to be appropriate, prohibit or restrain, a decision, order, act or proceeding of a federal board, commission or other tribunal.

ou refusé d'accomplir ou dont il a retardé l'exécution de manière déraisonnable;

b) déclarer nul ou illégal, ou annuler, ou infirmer et renvoyer pour jugement conformément aux instructions qu'elle estime appropriées, ou prohiber ou encore restreindre toute décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte de l'office fédéral.

Délai de
présentation

[2] Section 7 of the *Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11 sets out the responsibilities of the Treasury Board of Canada:

Responsibilities of
Treasury
Board

7. (1) The Treasury Board may act for the Queen's Privy Council for Canada on all matters relating to

(a) general administrative policy in the federal public administration;

(b) the organization of the federal public administration or any portion thereof, and the determination and control of establishments therein;

(c) financial management, including estimates, expenditures, financial commitments, accounts, fees or charges for the provision of services or the use of facilities, rentals, licences, leases, revenues from the disposition of property, and procedures by which departments manage, record and account for revenues received or receivable from any source whatever;

(d) the review of annual and longer term expenditure plans and programs of departments, and the determination of priorities with respect thereto;

...

(f) such other matters as may be referred to it by the Governor in Council.

[2] L'article 7 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11, énonce les responsabilités du Conseil du Trésor :

7. (1) Le Conseil du Trésor peut agir au nom du Conseil privé de la Reine pour le Canada à l'égard des questions suivantes :

a) les grandes orientations applicables à l'administration publique fédérale;

b) l'organisation de l'administration publique fédérale ou de tel de ses secteurs ainsi que la détermination et le contrôle des établissements qui en font partie;

c) la gestion financière, notamment les prévisions budgétaires, les dépenses, les engagements financiers, les comptes, le prix de fourniture de services ou d'usage d'installations, les locations, les permis ou licences, les baux, le produit de la cession de biens, ainsi que les méthodes employées par les ministères pour gérer, inscrire et comptabiliser leurs recettes ou leurs créances;

d) l'examen des plans et programmes des dépenses annuels ou à plus long terme des ministères et la fixation de leur ordre de priorité;

[...]

f) les autres questions que le gouverneur en conseil peut lui renvoyer.

Attributions
du Conseil
du Trésor

[3] Policy Requirement 1, of the *Communications Policy of the Government of Canada*, prescribed by the Treasury Board under section 7 of the *Financial Administration Act*, "Informing and Serving Canadians" describes the government's commitment to open access for all Canadians to government services:

[3] L'exigence de la *Politique de communication du gouvernement du Canada*, énoncée par le Conseil du Trésor en vertu de l'article 7 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, « Information et services aux Canadiens », fait état de l'engagement du gouvernement de donner accès à ses services à tous les Canadiens :

POLICY REQUIREMENTS

1. Informing and Serving Canadians

...

To assure quality service that meets the information needs of all Canadians, institutions must ensure that:

- a. the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and the *Official Languages Act*, including all regulations and policies flowing from it, are respected at all times;
- b. trained and knowledgeable staff provide information services to the public;
- c. service is timely, courteous, fair, efficient and offered with all due regard for the privacy, safety, convenience, comfort and needs of the public;
- d. a variety of new and traditional methods of communication are used to accommodate the needs of a diverse public;
- e. published information is available on request in multiple formats to accommodate persons with disabilities.

[4] Policy Requirement 18 of the *Communications Policy of the Government of Canada*, “Internet and Electronic Communication,” requires that federal institutions provide services online:

18. Internet and Electronic Communication

The Internet, World Wide Web and other means of electronic communication are powerful enablers for building and sustaining effective communication within institutions and with their clients across Canada and around the world.

An important tool for providing information and services to the public, the Internet facilitates interactive, two-way communication and feedback. It provides opportunities to reach and connect with Canadians wherever they reside, and to deliver personalized services.

Institutions must maintain an active presence on the Internet to enable 24-hour electronic access to public programs, services and information. E-mail and Web sites must be used to enable direct communications between Canadians and

EXIGENCES DE LA POLITIQUE

1. Information et services aux Canadiens

[...]

Pour fournir un service de qualité qui répond aux besoins de renseignements de tous les Canadiens, les institutions doivent faire en sorte :

- a. que la *Charte canadienne des droits et libertés* et la *Loi sur les langues officielles*, ainsi que tous les règlements et les politiques qui en découlent, soient respectés en tout temps;
- b. que le public soit servi par un personnel bien informé et compétent;
- c. que le service soit empressé, courtois, équitable et efficace, tout en tenant compte comme il se doit de la protection des renseignements personnels, de la sécurité, des convenances, du bien-être et des besoins du public;
- d. que toute une gamme de méthodes nouvelles et conventionnelles de communication servent à satisfaire les besoins d’un public diversifié;
- e. que l’information soit fournie sur demande sur divers supports afin de répondre aux besoins des personnes handicapées.

[4] L’exigence 18 de la *Politique de communication du gouvernement du Canada*, « Internet et communications électroniques », exige que les organismes gouvernementaux offrent leurs services en ligne :

18. Internet et communications électroniques

Internet, le Web et d’autres moyens de communication électronique sont des outils importants pour permettre et maintenir une communication efficace au sein des institutions et avec leurs clients dans tout le Canada et dans le monde entier.

Important outil pour fournir de l’information et des services au public, Internet facilite la communication interactive et bidirectionnelle ainsi que la rétroaction. Il offre des possibilités de joindre les Canadiens peu importe où ils habitent et de leur fournir des services personnalisés.

Les institutions doivent maintenir une présence active sur Internet pour permettre l’accès par voie électronique, 24 heures sur 24, à l’information, aux programmes et aux services publics. Le courrier électronique et les sites Web

government institutions, and among public service managers and employees.

Institutions must advance Government of Canada on-line initiatives aimed at expanding the reach and quality of internal and external communications, improving service delivery, connecting and interacting with citizens, enhancing public access and fostering public dialogue.

Institutions must ensure that Internet communications conform to government policies and standards. Government of Canada themes and messages must be accurately reflected in electronic communications with the public and among employees.

...

Institutions must:

- a. manage their Web sites and portals in accordance with the Treasury Board's *Common Look and Feel for the Internet: Standards and Guidelines*.

[5] The Treasury Board has also prescribed the *Common Look and Feel for the Internet: Standards and Guidelines*. The first version of this standard was issued in May 2000 and is commonly referred to as the "CLF 1.0 Standard". In its "Accessibility" section the CLF 1.0 Standard, guarantees the accessibility of federal government Web sites:

Overview

...

In keeping with the client-centred approach of the CLF initiative, universal accessibility standards are directed toward ensuring *equitable access to all content* on GoC Web sites. While site design is an important element of the electronic media, universal accessibility guidelines have been developed to ensure anyone can obtain content, regardless of the technologies they use. The key to effective implementation of universal accessibility guidelines lies in designing sites to serve the widest possible audience and the broadest possible range of hardware and software platforms, from assistive devices to emerging technologies.

...

doivent servir à assurer la communication directe entre les Canadiens et les institutions gouvernementales, et entre les gestionnaires et les employés de la fonction publique.

Les institutions doivent promouvoir les initiatives en ligne du gouvernement du Canada qui visent à élargir la portée et à améliorer la qualité des communications internes et externes, à améliorer la prestation de services, à se rapprocher des citoyens et à interagir avec eux, à élargir l'accès du public et à favoriser le dialogue avec ce dernier. Les institutions doivent veiller à ce que les communications sur Internet soient conformes aux politiques et aux normes gouvernementales. Les communications électroniques avec le public et entre les employés doivent véhiculer fidèlement les thèmes et les messages du gouvernement du Canada.

[...]

Les institutions doivent:

- a. gérer leurs portails et leurs sites Web conformément à la politique sur *l'Uniformité de la présentation et de l'exploitation pour l'Internet : Normes et directives* du Conseil du Trésor.

[5] Le Conseil du Trésor a également établi la *Normalisation des sites Internet : Normes et lignes directrices*. La première version des normes a vu le jour en mai 2000 et est couramment appelée NSI 1.0. Dans sa partie « Accessibilité », elle garantit l'accessibilité aux sites Web du gouvernement fédéral :

Aperçu

[...]

Conformément à l'approche axée sur le citoyen de l'initiative de NSI, les normes d'accessibilité universelle visent à garantir un accès équitable à tout contenu sur les sites Web du gouvernement du Canada (GdC). La conception du site étant un élément important des médias électroniques, on a élaboré les principes d'accessibilité universelle pour s'assurer que toute personne puisse accéder au contenu, indépendamment des technologies utilisées. La clé de la mise en œuvre efficace des principes d'accessibilité universelle repose sur la conception de sites accessibles au plus vaste auditoire possible et compatibles avec la gamme la plus vaste possible de plates-formes logicielles et matérielles, des appareils et accessoires d'aide jusqu'aux technologies naissantes.

[...]

Standard 1.1

All GoC Web sites must comply with W3C Priority 1 and Priority 2 checkpoints to ensure sites can be easily accessed by the widest possible audience.

[6] The version of the accessibility standard that is currently in force is commonly referred to as the “CLF 2.0 Standard”, and became effective on January 1, 2007, with a mandatory implementation deadline of December 31, 2008. This Standard came into effect after the main evidence closed in this matter. Accordingly, it was referred to only for informational purposes. Part 2, “Standard on the Accessibility, Interoperability and Usability of Web Sites”, imposes the same accessibility requirements upon developers of government Web sites as did the CLF 1.0 Standard:

Context

Canadians have the right to obtain information and services from Government of Canada Web sites regardless of the technologies they use. The key to effective implementation of universal accessibility lies in designing sites to serve the widest possible audience and the broadest possible range of hardware and software platforms, from adaptive technologies to emerging technologies.

For many Canadians, accessing Web content is more complicated than clicking a mouse and typing on a keyboard. Some Canadians rely on adaptive technologies such as text readers, audio players and voice-activated devices to overcome the barriers presented by standard Internet technologies. Others may be limited by their own technology.

The World Wide Web Consortium’s Web Accessibility Initiative (WAI) has developed universal accessibility guidelines. Along with these WAI guidelines and, in keeping with the client-centred approach of Common Look and Feel, this standard is directed toward ensuring equitable access to all content on Government of Canada Web sites.

This standard clearly allows an institution to provide information in multiple formats.

Norme 1.1

Tous les sites Web du GdC doivent être conformes aux critères de la Priorité 1 et de la Priorité 2 du W3C afin de garantir un accès facile au plus vaste auditoire possible.

[6] La version des normes en matière d’accessibilité actuellement en vigueur est couramment appelée NSI 2.0. Elle est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007 et avait pour date butoir de mise en œuvre le 31 décembre 2008. La NSI 2.0 est entrée en vigueur après que la preuve de la demanderesse a été déposée. Par conséquent, les motifs ne font référence à la NSI 2.0 qu’à titre d’information. La partie 2, « Norme sur l’accessibilité, l’interopérabilité et la facilité d’emploi des sites Web », impose aux développeurs des sites Web du gouvernement les mêmes exigences en matière d’accessibilité qu’imposait la NSI 1.0 :

Contexte

Tous les Canadiennes et Canadiens ont le droit d’obtenir l’information et les services dont ils ont besoin à partir des sites Web du gouvernement du Canada, quels que soient les outils technologiques qu’ils utilisent. La clé de la mise en œuvre efficace d’une accessibilité universelle repose sur la conception de sites accessibles au plus vaste auditoire possible et compatibles avec la gamme la plus vaste possible de plateformes logicielles et matérielles, des appareils et accessoires d’aide jusqu’aux technologies naissantes.

Pour bien des gens, l’accès au contenu Web se révèle plus compliqué que de cliquer à l’aide d’une souris et de taper sur un clavier. Certaines personnes comptent sur des technologies d’adaptation, comme des utilitaires de lecture d’écran ou de fichiers sonores et des systèmes activés par la voix, pour surmonter les obstacles posés par les technologies Internet courantes. D’autres peuvent être limités par la technologie même qu’ils utilisent.

Dans le cadre de son initiative d’accessibilité aux contenus Web (WAI), le World Wide Web Consortium (W3C) a mis au point des lignes directrices concernant l’accessibilité universelle. Grâce à ces lignes directrices, et conformément à l’approche axée sur le citoyen de l’initiative de Normalisation des sites Internet, la présente norme vise à garantir un accès équitable à tout le contenu des sites Web du gouvernement du Canada.

De toute évidence, cette norme permet à toute institution de fournir de l’information dans divers formats.

...

[...]

Requirements***1. Compliance with World Wide Web Consortium Priority 1 and Priority 2 checkpoints***

The institution respects the universal accessibility guidelines developed by the World Wide Web Consortium's Web Accessibility Initiative by ensuring compliance of its Web sites with the Priority 1 and Priority 2 checkpoints of the Web Content Accessibility Guidelines 1.0 (WCAG), with the following exception:

- WCAG checkpoint 3.4 is superseded by requirement 2 of the *Common Look and Feel Standards for the Internet, Part 3: Standard on Common Web Page Formats*.

Exigences***1. Conformité aux critères de la Priorité 1 et de la Priorité 2 du W3C***

Pour respecter les lignes directrices concernant l'accessibilité universelle énoncées dans l'initiative d'accessibilité aux contenus Web du W3C, l'institution doit veiller à ce que ses sites Web satisfassent aux critères des Priorités 1 et 2 des lignes directrices sur l'accessibilité des contenus Web, version 1.0 (WCAG) (en anglais), à l'exception du critère suivant :

- Le critère 3.4 des WCAG est remplacé par l'exigence numéro 2 des *Normes sur la normalisation des sites Internet, partie 3: Norme sur la présentation commune de pages Web*.