

A-478-10
2012 FCA 161

A-478-10
2012 CAF 161

Attorney General of Canada (*Appellant*)

Procureur général du Canada (*appelant*)

v.

c.

Donna Jodhan (*Respondent*)

Donna Jodhan (*intimée*)

and

et

Alliance for Equality of Blind Canadians (*Intervener*)

Alliance pour l'égalité des personnes aveugles du Canada (*intervenante*)

INDEXED AS: JODHAN v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)

RÉPERTORIÉ : JODHAN c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)

Federal Court of Appeal, Nadon, Sharlow and Dawson JJ.A.—Toronto, November 15, 2011; Ottawa, May 30, 2012.

Cour d'appel fédérale, juges Nadon, Sharlow et Dawson, J.C.A.—Toronto, 15 novembre 2011; Ottawa, 30 mai 2012.

Constitutional Law — Charter of Rights — Equality Rights — Appeal from Federal Court decision declaring that respondent denied equal access to, benefit from online government information, services, such denial constituting discrimination on basis of physical disability, violating rights under Charter, s. 15(1) — Respondent, visually impaired, experiencing difficulties accessing government Web sites, online services — Federal Court declaring, inter alia, respondent's inability to access departmental Web sites system-wide failure to make Web sites accessible; government's failure to monitor, ensure compliance with accessibility standards infringing Charter, s. 15(1); government having constitutional obligation to bring itself into compliance with Charter — Federal Court retaining jurisdiction over implementation of declaration — Whether Federal Court erring in finding that respondent denied equal benefit of law contrary to Charter, s. 15(1); by providing system-wide remedy including retention of jurisdiction to supervise implementation of remedy — No basis to interfere with conclusion that failure to ensure equal access to departmental Web sites, online services violated rights under s. 15(1) — However, remedy could not be directed to government departments not named in notice of application — Benefit of law herein access to government information, services — Access thereto necessarily including benefit of online access — However, Treasury Board's failure to monitor, ensure compliance in and of itself not violating Charter, s. 15 rights — Treasury Board policies at issue creating distinction on basis of physical disability, denying visually impaired equal access to benefit of government information, services — Respondent entitled to access information as effectively as others, i.e. online — Appeal allowed in part.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — Appel d'un jugement de la Cour fédérale déclarant qu'on avait nié à l'intimée le même accès que celui accordé à l'ensemble du public aux renseignements et aux services gouvernementaux offerts en ligne et le droit d'en tirer le même bénéfice, constituant de la discrimination fondée sur une déficience physique et portant ainsi atteinte aux droits qui lui sont garantis par l'art. 15(1) de la Charte — L'intimée, qui est aveugle, a éprouvé des difficultés à accéder à des sites Web et des services en ligne du gouvernement — La Cour fédérale a déclaré entre autres que l'incapacité de l'intimée d'avoir accès aux sites Web du gouvernement était révélatrice d'un échec systémique de rendre les sites Web accessibles; que le défaut du gouvernement de contrôler l'application des normes en matière d'accessibilité et de s'assurer qu'on s'y conformait violait l'art. 15(1) de la Charte; et que le gouvernement avait l'obligation sur le plan constitutionnel de prendre les mesures qui s'imposent pour se conformer à la Charte — La Cour fédérale est demeurée saisie du dossier jusqu'à l'exécution du jugement déclaratoire — Il s'agissait de savoir si la Cour fédérale a commis une erreur en concluant que l'intimée s'était vu nier son droit au même bénéfice de la loi contrairement à l'art. 15(1) de la Charte, et en accordant une réparation systémique et en se réservant le droit de superviser l'exécution de cette réparation — Il n'existe aucune raison de modifier la conclusion suivant laquelle le défaut d'assurer une égalité d'accès aux sites Web et aux services gouvernementaux offerts en ligne viole les droits qui sont garantis par l'art. 15(1) — Cependant, la réparation ne saurait viser des ministères qui ne sont pas nommément désignés dans l'avis de demande — L'accès aux renseignements et services du gouvernement

constitue en l'espèce le bénéfice que confère la loi — L'accès à ceux-ci inclut nécessairement le bénéfice d'avoir un accès en ligne — Toutefois, le défaut du Conseil du Trésor de contrôler l'application des normes ne constitue pas en soi une violation des droits garantis à l'art. 15 — Les politiques du Conseil du Trésor en litige créent une distinction fondée sur la déficience physique et refusent aux personnes ayant une déficience visuelle l'égalité d'accès au bénéfice que constitue l'accès aux renseignements et services du gouvernement — L'intimée a droit à un accès aux renseignements aussi efficacement que les autres, c'est-à-dire, à un accès en ligne — Appel accueilli en partie.

Constitutional Law — Charter of Rights — Enforcement — Federal Court declaring, inter alia, respondent's inability to access departmental Web sites system-wide failure to make Web sites accessible; government's failure to monitor, ensure compliance with accessibility standards infringing Charter, s. 15(1); government having constitutional obligation to bring itself into compliance with Charter — Federal Court retaining jurisdiction over implementation of declaration — Because implementation of Treasury Board's standards by all departments not raised in pleadings, remedy to which respondent entitled could not be directed at all departments — Federal Court order set aside as to those departments — Charter, s. 24(1) not preventing Federal Court from making systemic order — Charter, s. 24(1) requiring claimant to have been directly affected by impugned law — Evidence herein supporting Federal Court's conclusion that respondent, visually impaired regularly denied access to government services, information online.

Practice — Judgments and Orders — Federal Court declaring, inter alia, respondent's inability to access departmental Web sites system-wide failure to make Web sites accessible; government's failure to monitor, ensure compliance with accessibility standards infringing Charter, s. 15(1); government having constitutional obligation to bring itself into compliance with Charter — Federal Court retaining jurisdiction over implementation of declaration — No factual or legal basis herein to justify supervisory order — Supervisory orders applying where factual situations justifying them — Such remedy not just, appropriate in present circumstances.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Recours — La Cour fédérale a déclaré entre autres que l'incapacité de l'intimée d'avoir accès aux sites Web du gouvernement était révélatrice d'un échec systémique de rendre les sites Web accessibles; que le défaut du gouvernement de contrôler l'application des normes en matière d'accessibilité et de s'assurer qu'on s'y conformait violait l'art. 15(1) de la Charte; et que le gouvernement avait l'obligation sur le plan constitutionnel de prendre les mesures qui s'imposent pour se conformer à la Charte — La Cour fédérale est demeurée saisie du dossier jusqu'à l'exécution du jugement déclaratoire — Étant donné que la mise en œuvre des normes du Conseil du Trésor par tous les ministères n'était pas une question soulevée dans les actes de procédure, la réparation à laquelle l'intimée a droit ne pouvait pas viser l'ensemble des ministères — L'ordonnance de la Cour fédérale visant ces ministères doit être annulée — L'art. 24(1) n'empêchait pas la Cour fédérale de prononcer une ordonnance systémique — L'art. 24(1) exige que l'appelant soit directement touché par la loi contestée — La preuve en l'espèce justifie la conclusion de la Cour fédérale suivant laquelle l'intimée et les personnes atteintes d'une déficience visuelle se sont régulièrement vu refuser l'accès aux services et aux renseignements gouvernementaux en ligne.

Pratique — Jugements et ordonnances — La Cour fédérale a déclaré entre autres que l'incapacité de l'intimée d'avoir accès aux sites Web du gouvernement était révélatrice d'un échec systémique de rendre les sites Web accessibles; que le défaut du gouvernement de contrôler l'application des normes en matière d'accessibilité et de s'assurer qu'on s'y conformait violait l'art. 15(1) de la Charte; et que le gouvernement avait l'obligation sur le plan constitutionnel de prendre les mesures qui s'imposent pour se conformer à la Charte — La Cour fédérale est demeurée saisie du dossier jusqu'à l'exécution du jugement déclaratoire — Il n'y a aucun fondement factuel ou légal pour justifier l'ordonnance de surveillance en l'espèce — Une ordonnance de surveillance s'applique lorsque la situation factuelle justifie le prononcé d'une telle ordonnance — Une telle réparation ne constitue pas une réparation convenable et juste eu égard aux circonstances.

This was an appeal from a decision by the Federal Court declaring that the respondent was denied equal access to and benefit from government information and services provided online and that this denial constituted discrimination against her on the basis of her physical disability and thus violated her rights under subsection 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

The respondent, who is visually impaired, experienced difficulty applying for employment through a government Web site and had to complete her application with assistance by phone. The respondent also had significant accessibility issues when trying to access information on Statistics Canada and Service Canada Web sites, could not complete the 2006 online Census return and had difficulty in obtaining information on the Canada Pension Plan and employment programs. The respondent sought declarations that the failure to develop, maintain, and enforce standards that ensure all Government of Canada Web sites and online services, the 2006 online Census, Web sites and online application services are accessible for individuals with visual impairments infringes her right to equal protection and equal benefit of the law without discrimination based on physical disability, and therefore violates section 15 of the Charter, and that such violation is not justified under section 1 of the Charter.

The Federal Court found, *inter alia*, that the Treasury Board's *Communications Policy of the Government of Canada* (Communications Policy), which it identified as the impugned law, and the *Common Look and Feel Standards for the Internet* (CLF Standard) were "facially neutral" with respect to Web site accessibility standards. It indicated that the fact that the CLF Standard had not been implemented and that rich Internet applications were not accessible to the visually impaired were systemic failures that underlined the government's failure to provide online accessibility to the visually impaired. The Federal Court concluded that the distinction made by the impugned law created a disadvantage for the visually impaired. It declared, *inter alia*, that the respondent's inability to access certain departmental Web sites was representative of a system-wide failure by many of the 106 government departments and agencies to make their Web sites accessible; that the failure of the government to monitor and ensure compliance with the government's 2001 accessibility standards was an infringement of subsection 15(1) of the Charter; and that the government had a constitutional obligation to bring itself into compliance with the Charter. The

Il s'agissait d'un appel d'un jugement de la Cour fédérale déclarant qu'on avait nié à l'intimée 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, le droit d'en tirer le même bénéfice, que cela constituait de la discrimination fondée sur une déficience physique, et qu'on avait ainsi porté atteinte aux droits qui lui sont garantis par le paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

L'intimée, qui a une déficience visuelle, a éprouvé des difficultés lorsqu'elle a tenté de soumettre sa candidature en présentant sa demande d'emploi sur un site Web du gouvernement et a dû demander de l'aide au téléphone pour remplir sa demande. L'intimée a également eu des difficultés considérables lorsqu'elle a essayé d'obtenir de l'information sur les sites Web de Statistique Canada et de Service Canada, n'a pas été en mesure de remplir le formulaire de recensement en ligne de 2006 et a éprouvé de la difficulté à obtenir des renseignements au sujet du Régime de pensions du Canada et de programmes d'emploi. L'intimée a réclamé des jugements déclaratoires selon lesquels le défaut d'élaborer des normes qui assurent que tous les sites Web et services offerts en ligne par le gouvernement du Canada, le formulaire de recensement de 2006 et les sites Web et services de présentation de candidature en ligne soient accessibles aux personnes ayant une déficience visuelle et de veiller au respect de ces normes porte atteinte à son droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination fondée sur une déficience physique et viole par conséquent l'article 15 de la Charte, et que cette violation n'est pas justifiée au regard de l'article premier de la Charte.

La Cour fédérale a conclu entre autres que la *Politique de communication du gouvernement du Canada* (la Politique de communication) du Conseil du Trésor, qu'elle a désignée comme étant la loi contestée, et les *Normes de la normalisation des sites Internet* (la NSI) étaient « apparemment neutres » en ce qui concerne les normes d'accessibilité aux sites Web. Elle a indiqué que le fait que la NSI n'avait pas été mise en œuvre et que les applications Internet riches n'étaient pas accessibles aux personnes ayant une déficience visuelle étaient des échecs systémiques du gouvernement lorsqu'il s'agissait de fournir en ligne des services d'une façon qui soit accessible aux personnes ayant une déficience visuelle. La Cour fédérale a par conséquent conclu que la distinction établie par la loi contestée créait bel et bien un désavantage pour la personne aveugle. Elle a déclaré entre autres que l'incapacité de l'intimée d'avoir accès en ligne aux sites Web de certains organismes gouvernementaux était révélatrice d'un échec systémique au vu du grand nombre des 106 ministères et agences du gouvernement incapables de rendre leurs sites Web accessibles, que le défaut du gouvernement de contrôler l'application des normes en matière

Federal Court also retained jurisdiction over the implementation of its declaration.

The main issues were whether the Federal Court erred in finding that the respondent was denied equal benefit of the law, contrary to subsection 15(1) of the Charter, and by providing a system-wide remedy that included retaining jurisdiction to supervise the implementation of the remedy.

Held, the appeal should be allowed in part.

There was no basis to interfere with the Federal Court's conclusion that the failure to ensure equal access by the respondent and by the visually impaired to departmental Web sites and online services violated her rights under subsection 15(1) of the Charter. However, because the implementation of the Treasury Board's standards by the 106 departments was not raised as an issue in the pleadings, the remedy to which the respondent was entitled could not be a declaration directed at the 106 departments. Thus, to the extent that the order made by the Federal Court was directed at those departments which were not named in the notice of application, it had to be set aside. As to whether the Federal Court could fashion a remedy beyond the individual claimant, subsection 24(1) of the Charter did not prevent the Federal Court from making such a systemic order. What subsection 24(1) prevents is the commencement of a proceeding where the claimant is not directly affected by an impugned law. In other words, the matter was one of standing as subsection 24(1) requires a claimant to have been directly affected by an impugned law. Both the documentary evidence and the affidavit evidence supported the Federal Court's conclusion that the respondent and the visually impaired were regularly denied access to government services and information online. The evidence demonstrated that there are serious problems of accessibility for the visually impaired throughout the government apparatus.

In considering whether the Federal Court erred in finding that the government discriminated against vision impaired persons in violation of subsection 15(1) of the Charter and that the discrimination was systemic, it was proper for the Federal Court to review the Communications Policy and the CLF Standard. The benefit of the law herein is access to government information and services. Access thereto necessarily includes the benefit of online access, which is not just an

d'accessibilité qu'il avait adoptées en 2001 violait le paragraphe 15(1) de la Charte et que le gouvernement avait l'obligation sur le plan constitutionnel de respecter la Charte. La Cour est demeurée également saisie du dossier jusqu'à exécution du jugement déclaratoire.

Il s'agissait de savoir si la Cour fédérale a commis une erreur en concluant que l'intimée s'était vu nier son droit au même bénéfice de la loi contrairement au paragraphe 15(1) de la Charte, et en accordant une réparation systémique et en se réservant le droit de superviser l'exécution de cette réparation.

Arrêt : l'appel doit être accueilli en partie.

Il n'y avait aucune raison de modifier la conclusion de la Cour fédérale suivant laquelle le défaut d'assurer à l'intimée et aux personnes ayant une déficience visuelle une égalité d'accès aux sites Web et aux services gouvernementaux offerts en ligne viole les droits qui leur sont garantis par le paragraphe 15(1) de la Charte. Cependant, comme la mise en œuvre des normes du Conseil du Trésor par les 106 ministères n'était pas une question soulevée dans les actes de procédure, la réparation à laquelle l'intimée a droit ne pourrait prendre la forme d'un jugement déclaratoire visant les 106 ministères. Ainsi, dans la mesure où l'ordonnance prononcée par la Cour fédérale visait des ministères qui ne sont pas nommément désignés dans l'avis de demande, cette ordonnance devait être annulée. Pour ce qui est de savoir si la Cour fédérale pouvait accorder une réparation visant d'autres personnes que la personne physique demanderesse, le paragraphe 24(1) de la Charte n'empêchait pas la Cour fédérale de prononcer une ordonnance systémique. Ce que le paragraphe 24(1) interdit, c'est l'introduction d'une instance dans laquelle l'appelant n'est pas directement visé par la loi contestée. En d'autres termes, la question qui se posait était celle de la qualité pour agir, étant donné que le paragraphe 24(1) exige que l'appelant soit directement touché par la loi contestée. La preuve documentaire et les affidavits justifiaient la conclusion de la Cour fédérale suivant laquelle l'intimée et les personnes atteintes d'une déficience visuelle s'étaient régulièrement vu refuser l'accès aux services et aux renseignements gouvernementaux en ligne. La preuve était suffisante pour démontrer qu'il existe de graves problèmes d'accessibilité auxquels les personnes ayant une déficience visuelle sont confrontées dans tout l'appareil gouvernemental.

À la question de savoir si la Cour fédérale a commis une erreur en concluant que les personnes atteintes d'une déficience visuelle étaient victimes d'une discrimination de la part du gouvernement en violation du paragraphe 15(1) de la Charte et que cette discrimination était systémique, c'est à juste titre que la Cour fédérale a examiné la Politique de communication et la NSI. En l'espèce, le bénéfice conféré par la loi est de permettre d'accéder aux renseignements et

ancillary component of the multichannel delivery mechanism, but an integral part thereof. That said, section 15 cannot be interpreted as creating an additional right owed to the respondent and others for the government to monitor and ensure compliance. The only right at issue is the section 15 right to equal benefit of the law. The Treasury Board's failure to monitor and ensure compliance with its standards may well be the cause of the violation of the respondent's section 15 rights, but does not constitute in and of itself a violation of those rights. The Federal Court's determination that the Treasury Board's failure to monitor and ensure compliance constituted a violation of the respondent's section 15 Charter rights had to be set aside.

Turning to the section 15 test, the Communications Policy and the CLF Standard create a distinction between the visually impaired and others on the basis of their physical disability. The consequence of the Treasury Board's failure to issue adequate standards and to ensure departmental compliance with its accessibility standards is that the visually impaired are denied equal access to the benefit of government information and services. There was some question as to whether equal access to government information and services can be attained without access to online information and services, and whether alternative formats and channels meet the goal of substantive equal treatment. The visually impaired are entitled to full access, including online access, to government information and services. One of the goals of the Communications Policy is to allow Canadians to access government information and services at a time and place of their choosing. If the visually impaired are relegated to alternative channels and formats, they will not be choosing the time and place in which to access the government's information and services. Subsection 15(1) of the Charter provides that the respondent has the right to equal benefit of the law. Thus, she is entitled to access government information and services as effectively as those who have no visual impairment. The end result of this denial is that the respondent and the visually impaired are not afforded substantive equality, because they are being denied the ability to interact with government institutions on a basis equal to that of those who can see.

There was no factual or legal basis to justify the supervisory order made by the Federal Court. In cases where

services du gouvernement. L'accès à ces services et renseignements englobe le bénéfice que constitue l'accès en ligne, lequel ne constitue pas un simple élément accessoire du mécanisme de prestation par divers moyens, mais en fait partie intégrante. Cela dit, l'article 15 ne saurait être interprété comme créant un droit additionnel permettant à l'intimée et à d'autres personnes d'obliger le gouvernement à contrôler l'application de ces normes. Le seul droit en cause est le droit reconnu à l'article 15 au bénéfice égal de la loi. Le défaut du Conseil du Trésor de contrôler l'application de ces normes peut fort bien être à l'origine de la violation des droits qui sont garantis à l'intimée par l'article 15, mais il ne constitue pas en soi une violation de ces droits. Il y avait lieu d'annuler la conclusion de la Cour fédérale suivant laquelle le défaut du Conseil du Trésor de contrôler l'application des normes en question constituait une violation des droits garantis à l'intimée par l'article 15 de la Charte.

Pour ce qui est du critère de l'article 15, la Politique de communication et la NSI créent une distinction entre les personnes ayant une déficience visuelle et les autres personnes sur le fondement de leur déficience physique. Le défaut du Conseil du Trésor d'établir des normes adéquates et de s'assurer que les ministères se conforment à ses normes d'accessibilité a pour conséquence de refuser aux personnes ayant une déficience visuelle l'égalité d'accès au bénéfice que constitue l'accès aux renseignements et services du gouvernement. Il s'agissait également de savoir si on peut atteindre l'égalité d'accès aux renseignements et services gouvernementaux sans offrir un accès en ligne à ces mêmes renseignements et services et si l'accès aux renseignements et services gouvernementaux par le truchement de supports ou de moyens de rechange satisfait à l'objectif de l'égalité de traitement réel. Les personnes ayant une déficience visuelle ont droit à un accès complet, y compris un accès en ligne, aux renseignements et services gouvernementaux. L'un des objectifs de la Politique de communication est de permettre aux Canadiens d'accéder aux renseignements et aux services du gouvernement au lieu et au moment de leur choix. Si les personnes ayant une déficience visuelle sont reléguées à des moyens et à des supports de rechange, elles n'auront pas le choix du lieu et du moment auxquels elles souhaitent accéder aux renseignements et services du gouvernement. Le paragraphe 15(1) de la Charte garantit à l'intimée le droit au même bénéfice de la loi. Elle a donc droit d'accéder aux renseignements et services du gouvernement aussi efficacement que ceux qui ne sont pas atteints d'une déficience visuelle. Il s'ensuit qu'en raison de cette situation, l'intimée et les personnes ayant une déficience visuelle sont privées de leur droit à une égalité réelle parce qu'elles sont privées de leur capacité d'interagir avec des institutions gouvernementales sur un pied d'égalité avec les personnes qui peuvent voir.

Il n'y avait aucun fondement factuel ou légal pour justifier l'ordonnance de surveillance rendue par la Cour fédérale.

supervisory orders were made, the factual situation amply justified the making of such orders. In the present matter, while the accessibility standards were issued in 1999 and were meant to be implemented by 2001, the government did attempt to make the Internet accessible to the visually impaired. Although the Web sites do not comply with the CLF Standard, they are now more accessible than they were in 1999. Therefore, such a remedy was not just and appropriate in the present circumstances.

Dans les cas où le tribunal a rendu une ordonnance de surveillance, la situation justifiait amplement le prononcé d'une telle ordonnance. Toutefois, en l'espèce, bien que les normes d'accessibilité aient été publiées en 1999 et que leur mise en œuvre fût prévue au plus tard pour 2001, le gouvernement a tenté de rendre Internet accessible aux personnes ayant une déficience visuelle. Bien que les sites Web ne soient pas conformes à la NSI, ils sont désormais plus accessibles qu'ils ne l'étaient en 1999. Par conséquent, une telle réparation ne constitue pas une réparation convenable et juste eu égard aux circonstances.

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.
Canadian Human Rights Act, R.S.C., 1985, c. H-6.
Constitution Act, 1982, Schedule B, *Canada Act 1982*, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 52.
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 am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4; 2002, c. 8, s. 26), 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27).
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.

CASES CITED

APPLIED:

R. v. Kapp, 2008 SCC 41, [2008] 2 S.C.R. 483, 294 D.L.R. (4th) 1, [2009] 8 W.W.R. 1; *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; *Withler v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 12, [2011] 1 S.C.R. 396, 329 D.L.R. (4th) 193, [2011] 4 W.W.R. 383.

DISTINGUISHED:

Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education), 2003 SCC 62, [2003] 3 S.C.R. 3, 232 D.L.R. (4th) 577; *Northwest Territories (Attorney General) v. Fédération Franco-Ténoise*, 2008 NWTCA 6, 440 A.R. 56, [2009] 12 W.W.R. 259.

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.
Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. (1985), ch. H-6.
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. 52.
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)).
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) (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4; 2002, ch. 8, art. 26), 18.1 (édicé 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.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

R. c. Kapp, 2008 CSC 41, [2008] 2 R.C.S. 483; *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 CSC 15, [2007] 1 R.C.S. 650; *Withler c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 12, [2011] 1 R.C.S. 396.

DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation), 2003 CSC 62, [2003] 3 R.C.S. 3; *Northwest Territories (Attorney General) v. Fédération Franco-Ténoise*, 2008 NWTCA 6, 440 A.R. 56, [2009] 12 W.W.R. 259.

CONSIDERED:

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; *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; *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497, (1999), 170 D.L.R. (4th) 1, 43 C.C.E.L. (2d) 49; *Eaton v. Brant County Board of Education*, [1997] 1 S.C.R. 241, (1996), 31 O.R. (3d) 574, 142 D.L.R. (4th) 385; *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; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, 329 N.B.R. (2d) 1, 291 D.L.R. (4th) 577; *Pilette v. Canada*, 2009 FCA 367, 319 D.L.R. (4th) 369, 69 C.H.R.R. D/362, 402 N.R. 183; *Friend v. Alberta*, [1998] 1 S.C.R. 493, (1998), 212 A.R. 237, 156 D.L.R. (4th) 385.

REFERRED TO:

Housen v. Nikolaisen, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235, 211 D.L.R. (4th) 577, [2002] 7 W.W.R. 1; *R. v. Ferguson*, 2008 SCC 6, [2008] 1 S.C.R. 96, 425 A.R. 79, 290 D.L.R. (4th) 17.

AUTHORS CITED

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. supplemented. Toronto: Thompson Carswell, 2007.

Jones, David Phillip and Anne S. de Villars. *Principles of Administrative Law*, 5th ed. Toronto: Carswell, 2009.

Treasury Board of Canada Secretariat. *Common Look and Feel for the Internet: Accessibility*, online: <http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20061201023659/http://www.tbs-sct.gc.ca/clf-nsi/inter/inter-01-pr_e.asp?format=print>.

Treasury Board of Canada Secretariat. *Common Look and Feel Standards for the Internet (CLF 2.0)*, online: <http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071121120008/http://www.tbs-sct.gc.ca/clf-nsi/index_e.asp?format=print>.

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 (CLF 1.0), online: <<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=25436§ion=text>>.

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>>.

Web Content Accessibility Guidelines 1.0, online: <<http://www.w3.org/TR/WCAG10/WAI-PAGEAUTH.pdf>>.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Andrews c. Law Society of British Columbia, [1989] 1 R.C.S. 143; *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624; *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; *Assoc. des sourds du Canada c. Canada*, 2006 CF 971, [2007] 2 R.C.F. 323; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, 329 R.N.-B. (2^e) 1; *Pilette c. Canada*, 2009 CAF 367; *Friend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493.

DÉCISIONS CITÉES :

Housen c. Nikolaisen, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *R. c. Ferguson*, 2008 CSC 6, [2008] 1 R.C.S. 96.

DOCTRINE CITÉE

Directives pour l'accessibilité aux contenus Web (version 1.0), en ligne : <<http://www.la-grange.net/w3c/wcag1/wai-pageauth.html>>.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5^e éd. supplémentée. Toronto : Thompson Carswell, 2007.

Jones, David Phillip et Anne S. de Villars. *Principles of Administrative Law*, 5^e éd. Toronto : Carswell, 2009.

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. *Les normes sur la Normalisation des sites Internet (NSI 2.0)*, en ligne : <http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20071121083146/http://www.tbs-sct.gc.ca/clf-nsi/index_f.asp?format=print>.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada. *Normalisation des sites Internet : Accessibilité*, en ligne : <http://www.collectionscanada.gc.ca/webarchives/20060119054401/http://www.tbs-sct.gc.ca/clf-nsi/inter/inter-01-pr_f.asp?format=print>.

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 (NSI 1.0), en ligne : <<http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-fra.aspx?id=25436§ion=text>>.

Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0, online: <<http://www.w3.org/TR/2008/REC-WCAG20-20081211/>>.

APPEAL from a decision of the Federal Court (2010 FC 1197, [2011] 2 F.C.R. 355, 223 C.R.R. (2d) 151, 380 F.T.R. 1) declaring that the respondent was denied equal access to and benefit from government information and services provided online and that this denial constituted discrimination against her on the basis of her physical disability, thus violating her rights under subsection 15(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. Appeal allowed in part.

APPEARANCES

Gail Sinclair, Peter Hajecek and Michelle Ratpan for appellant.
David Baker and Meryl Zisman Gary for respondent.
Karen Spector and Laurie Letheren for intervener.

SOLICITORS OF RECORD

Deputy Attorney General of Canada for appellant.
Bakerlaw, Toronto, for respondent.
ARCH Disability Law Centre, Toronto, for intervener.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] NADON J.A.: The Attorney General of Canada (the appellant or the Attorney General), appeals the judgment of Kelen J. (the Judge) of the Federal Court, 2010 FC 1197, [2011] 2 F.C.R. 355 (rendered on November 29, 2010 and amended on February 9, 2011), which allowed Ms. Jodhan's (the respondent or Ms. Jodhan) 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)] (*Federal Courts Act*), that she had been denied equal access to and benefit from government information and services provided online to the public on the Internet and that this denial constituted discrimination against her on the basis of her physical disability, i.e. blindness, and

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>>.

APPEL d'une décision de la Cour fédérale (2010 CF 1197, [2011] 2 R.C.F. 355) déclarant qu'on avait nié à l'intimée 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, le droit d'en tirer le même bénéfice, et que cela constituait de la discrimination fondée sur une déficience physique, portant ainsi atteinte aux droits qui lui sont garantis par le paragraphe 15(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. Appel accueilli en partie.

ONT COMPARU

Gail Sinclair, Peter Hajecek et Michelle Ratpan pour l'appellant.
David Baker et Meryl Zisman Gary pour l'intimée.
Karen Spector et Laurie Letheren pour l'intervenante.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Le sous-procureur général du Canada pour l'appellant.
Bakerlaw, Toronto, pour l'intimée.
ARCH Disability Law Centre, Toronto, pour l'intervenante.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

[1] LE JUGE NADON, J.C.A. : Le procureur général du Canada (l'appellant ou le procureur général) interjette appel d'un jugement (2010 CF 1197, [2011] 2 R.C.F. 355) (rendu le 29 novembre 2010 et modifié le 9 février 2011) par lequel le juge Kelen (le juge) de la Cour fédérale a fait droit à la demande présentée par M^{me} Jodhan (l'intimée ou M^{me} Jodhan) en vue d'obtenir, en vertu 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)] (la *Loi sur les Cours fédérales*), un jugement déclarant qu'on lui avait 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

thus, a violation of 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).

[2] The Judge also declared that Ms. Jodhan's inability to access certain departmental websites was representative of a system-wide failure by many of the 106 government departments and agencies of the Government of Canada to make their websites accessible to the visually impaired. In the Judge's view, the government's failure to monitor and ensure compliance with its 2001 accessibility standards was an infringement of section 15 of the Charter since it discriminated against Ms. Jodhan and other visually impaired persons.

[3] The Judge further declared that the government was constitutionally obliged to bring itself into compliance with the Charter within a period of 15 months.

[4] Finally, the Judge retained jurisdiction over the implementation of his declarations, adding that he would resume proceedings, upon the application of either the Attorney General or Ms. Jodhan, if necessary, to ensure that the declarations were properly implemented.

[5] Although the appeal raises a number of issues, the main one is whether Ms. Jodhan was denied equal benefit of the law contrary to subsection 15(1) of the Charter.

The Facts and Context

[6] Ms. Jodhan is legally blind. She runs a consulting business that analyses the accessibility of products and services for persons with special needs and is a "sophisticated computer user".

tirer le même bénéfice, que cela constituait de la discrimination fondée sur une déficience physique, en l'occurrence la cécité, et qu'on avait ainsi porté 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).

[2] Le juge a également déclaré que l'incapacité de M^{me} Jodhan d'avoir accès aux sites Web de certains organismes gouvernementaux était révélatrice d'un échec systémique au vu du grand nombre des 106 ministères et agences du gouvernement du Canada incapables de rendre leurs sites Web accessibles aux personnes ayant une déficience visuelle. Suivant le juge, le défaut du gouvernement de contrôler l'application des normes en matière d'accessibilité qu'il avait adoptées en 2001 et de s'assurer qu'on s'y conformait violait le paragraphe 15(1) de la Charte parce qu'il en résultait une discrimination envers M^{me} Jodhan et d'autres personnes ayant une déficience visuelle.

[3] Le juge a également déclaré que le gouvernement avait l'obligation sur le plan constitutionnel de prendre les mesures qui s'imposaient pour se conformer à la Charte dans un délai de 15 mois.

[4] Enfin, le juge a déclaré que la Cour demeurerait saisie du dossier jusqu'à exécution du jugement déclaratoire et qu'elle le rouvrirait au besoin, sur demande du procureur général ou de M^{me} Jodhan, pour s'assurer qu'il soit correctement exécuté.

[5] Bien que l'appel soulève plusieurs questions, la principale question à trancher en l'espèce est celle de savoir si M^{me} Jodhan a été privée du même bénéfice de la loi contrairement au paragraphe 15(1) de la Charte.

Faits et contexte

[6] M^{me} Jodhan est aveugle au sens de la loi. Elle dirige une entreprise d'experts-conseils qui produit des analyses portant sur l'accessibilité de produits et de services destinés à des personnes ayant des besoins particuliers. Elle est « une bonne utilisatrice des ordinateurs ».

[7] She commenced judicial review proceedings in the Federal Court on June 28, 2007, against the Attorney General as representative of the Treasury Board of Canada and Treasury Board Secretariat (jointly referred to hereinafter as Treasury Board), the Public Service Commission of Canada and Statistics Canada. In her application, Ms. Jodhan asked for the following declarations:

The applicant makes application for:

1. A declaration that the failure of the Treasury Board and the Treasury Board Secretariat to develop, maintain, and enforce standards which ensure that all Government of Canada websites and online services are accessible for all individuals with visual impairments.
 - (i) infringes the applicant's right to equal protection and equal benefit of the law without discrimination based on physical disability, and therefore violates section 15 of the *Charter*, and
 - (ii) that such violation is not justified under section 1 of the *Charter*.
2. A declaration that Statistics Canada's failure to ensure that the 2006 online Census was accessible to those with visual impairments:

...

 - (iii) infringes the applicant's right to equal protection and equal benefit of the law without discrimination based on physical disability, and therefore violates section 15 of the *Charter*, and
 - (iv) that such violation is not justified under section 1 of the *Charter*.
3. A declaration that the Public Service Commission of Canada's failure to ensure that its website and online application services are accessible to those with visual impairments:

...

 - (v) infringes the applicant's right to equal protection and equal benefit of the law without discrimination based on physical disability, and therefore violates section 15 of the *Charter*, and

[7] Elle a introduit une instance en contrôle judiciaire devant la Cour fédérale le 28 juin 2007 contre le procureur général, en sa qualité de représentant du Conseil du Trésor du Canada et du Secrétariat du Conseil du Trésor (ci-après appelés collectivement le Conseil du Trésor), de la Commission de la fonction publique du Canada et de Statistique Canada. Dans sa demande, M^{me} Jodhan réclamait le jugement déclaratoire suivant :

[TRADUCTION] La demanderesse sollicite un jugement déclaratoire portant que :

1. le défaut du Conseil du Trésor et du Secrétariat du Conseil du Trésor d'élaborer des normes qui assurent que tous les sites Web et services offerts en ligne par le gouvernement du Canada sont accessibles aux personnes ayant une déficience visuelle et de veiller au respect de ces normes :
 - i) porte atteinte au droit de la demanderesse à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination fondée sur une déficience physique et viole par conséquent l'article 15 de la Charte,
 - ii) et que cette violation n'est pas justifiée au regard de l'article premier de la Charte.
2. le défaut de Statistique Canada de s'assurer que le formulaire de recensement de 2006 soit accessible en ligne aux personnes ayant une déficience visuelle :

[...]

 - iii) porte atteinte au droit de la demanderesse à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination fondée sur une déficience physique et viole par conséquent l'article 15 de la Charte;
 - iv) et que cette violation n'est pas justifiée au regard de l'article premier de la Charte.
3. le défaut de la Commission de la fonction publique du Canada de s'assurer que son site Web et ses services de présentation de candidature en ligne soient accessibles aux personnes ayant une déficience visuelle :

[...]

 - v) porte atteinte au droit de la demanderesse à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination fondée sur une déficience physique, et viole par conséquent l'article 15 de la Charte;

(vi) that such violation is not justified under section 1 of the *Charter*.

[8] Ms. Jodhan alleged unequal protection and benefit of the law in two ways. First, the online accessibility standards were inadequate because they failed to deal with “rich Internet applications”, i.e. dynamic, interactive websites, through which the government provides interactive services online, which constitute some of the main benefits of online access. Second, the accessibility standards had not been adequately implemented by the departments subject to Treasury Board supervision.

[9] In support of her claim that on numerous occasions she encountered difficulty accessing government websites and that her experience was shared by other visually impaired persons in Canada, Ms. Jodhan gave five examples of inaccessibility.

[10] First, in September 2004, Ms. Jodhan experienced difficulty applying for employment at www.jobs.gc.ca and had to complete the application with assistance by phone. This was followed by failure to access information on the site between March and June 2007.

[11] Second, she was unable to create an online profile at www.jobs.gc.ca because pop-up windows, which blind users cannot navigate, kept popping up. She had to complete her online profile on the website with sighted assistance.

[12] Third, she alleged significant accessibility issues when trying to access information on Statistics Canada and Service Canada websites between March and June 2007 since the information was only available in “pdf” format, which is not accessible to screen reader technology.

vi) et que cette violation n’est pas justifiée au regard de l’article premier de la Charte.

[8] M^{me} Jodhan affirmait qu’elle était privée de la même protection et du même bénéfice de la loi de deux façons. En premier lieu, les normes en matière d’accessibilité en ligne étaient inadéquates parce qu’elles ne tenaient pas compte des « applications Internet riches », c’est-à-dire des sites Web dynamiques et interactifs dont le gouvernement se sert pour offrir des services interactifs en ligne, ce qui constitue l’un des principaux avantages de l’accès en ligne. En second lieu, les normes d’accessibilité n’avaient pas été mises en œuvre de façon adéquate par les ministères relevant du Conseil du Trésor.

[9] À l’appui de son argument qu’à différentes reprises elle avait éprouvé des difficultés à accéder à des sites Web du gouvernement et que d’autres personnes ayant une déficience visuelle avaient éprouvé les mêmes difficultés au Canada, M^{me} Jodhan a cité cinq exemples où elle n’avait pas pu avoir un accès en ligne.

[10] Premièrement, en septembre 2004, M^{me} Jodhan avait éprouvé des difficultés lorsqu’elle avait tenté de soumettre sa candidature en présentant sa demande d’emploi sur le site www.jobs.gc.ca. Elle avait dû demander de l’aide au téléphone pour remplir sa demande. Il lui avait été par la suite impossible de consulter des renseignements se trouvant sur ce site entre mars et juin 2007.

[11] Deuxièmement, elle n’avait pas réussi à créer un profil sur le site www.jobs.gc.ca parce que des fenêtres contextuelles — sur lesquelles les utilisateurs ayant une déficience visuelle ne peuvent pas naviguer — n’arrêtaient pas de s’afficher. Elle a dû demander l’aide d’une personne ayant une vision normale pour remplir son profil en ligne.

[12] Troisièmement, M^{me} Jodhan a mentionné les difficultés considérables qu’elle avait rencontrées lorsqu’elle avait essayé d’obtenir de l’information sur les sites Web de Statistique Canada et de Service Canada entre mars et juin 2007, étant donné que ces renseignements n’étaient offerts qu’en format « pdf », format

[13] Fourth, the 2006 online Census return was only available to the visually impaired by software such as the JAWS program, which made it inaccessible to Ms. Jodhan and other visually impaired users who did not have access to such expensive software. Ms. Jodhan alleged that the form of the Census did not meet the World Wide Web Consortium (W3C) standards for accessibility.

[14] Fifth, Ms. Jodhan experienced difficulty accessing www.servicecanada.gc.ca in June 2007 to obtain information on the Canada Pension Plan and employment programs.

A. History of the Web and Content Accessibility Guidelines

[15] The World Wide Web (the WWW) was created in 1989. For approximately ten years, there existed no WWW accessibility guidelines for persons with disabilities. In 1994, the W3C was created in order to develop a consensus on industry standards to ensure that the WWW remained open and accessible to all. In 1997, the W3C launched the Web Accessibility Initiative (the WAI) to promote web accessibility for people with disabilities.

[16] The WAI, through a process of consultation with its then 170 member organizations and experts from around the world, began to develop a first set of *Web Content Accessibility Guidelines 1.0* (the WCAG 1.0). The WCAG 1.0 provides detailed instructions to web content developers and authoring tools developers with respect to means to make Internet content accessible to people with disabilities, including the visually impaired. The version 1.0 of the WCAG was developed over a period of two years and, by May of 1999, final “W3C Recommendation” status was reached and published.

qui n’est pas compatible avec la technologie des lecteurs d’écran.

[13] Quatrièmement, le formulaire de recensement en ligne de 2006 n’était accessible aux personnes ayant une déficience visuelle que par des logiciels comme le programme JAWS, de sorte que M^{me} Jodhan et d’autres personnes ayant une déficience visuelle étaient incapables de répondre en ligne au recensement si elles n’avaient pas accès à ce logiciel coûteux. M^{me} Jodhan a allégué que le formulaire de recensement ne respectait pas les normes d’accessibilité du World Wide Web Consortium (le W3C).

[14] Cinquièmement, M^{me} Jodhan avait éprouvé de la difficulté à accéder au site www.servicecanada.gc.ca en juin 2007 pour obtenir des renseignements au sujet du Régime de pensions du Canada et de programmes d’emploi.

A. Historique du Web et des Lignes directrices sur l’accessibilité des contenus Web

[15] Le World Wide Web (le WWW ou le Web) a été créé en 1989. Pendant une dizaine d’années, il n’existait pas de lignes directrices concernant l’accès au Web pour les personnes atteintes de déficiences. En 1994, le World Wide Web Consortium (le W3C) a été mis sur pied pour dégager un consensus sur les normes de l’industrie et pour assurer l’universalité d’accès au Web. En 1997, le W3C a lancé l’initiative d’accessibilité aux contenus Web (la *Web Accessibility Initiative* ou la WAI) en vue de promouvoir l’accessibilité Web aux personnes ayant des déficiences.

[16] Après avoir consulté les 170 organismes membres et experts qu’elle comptait alors un peu partout dans le monde, la WAI a commencé à élaborer une première version des *Directives pour l’accessibilité aux contenus Web (version 1.0)* (les *Web Content Accessibility Guidelines* ou les WCAG 1.0). Les WCAG 1.0 donnent des directives détaillées aux développeurs de contenus Web et aux développeurs des outils de création, en ce qui concerne des façons de rendre les contenus Internet accessibles aux personnes ayant des déficiences, y compris celles ayant une déficience

These instructions are created in the form of guidelines which provide the basic goals that authors should work towards in order to make web content more accessible to all users. Each of the 14 guidelines focuses on a core theme of accessibility and each guideline is divided in “checkpoint” definitions which explain how the guideline applies in typical content development scenarios. Each checkpoint has a priority level assigned by the Working Group based on the checkpoint’s impact on accessibility.

[17] Shortly after the publication of the WCAG 1.0, work on the WCAG 2.0 [*Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0*] began and, over the next seven years, extensive work was undertaken, with the WAI having grown by then to include over 400 member organizations which included the Government of Canada.

[18] The Government of Canada was actively involved with the WCAG Working Group to ensure that WCAG 2.0 would be compatible with its own standards. On December 11, 2008, the WCAG 2.0 reached “W3C Recommendation” status. WCAG 2.0 builds on WCAG 1.0 and is designed to apply broadly to different web technologies now and in the future, and to be testable with a combination of automated testing and human evaluation.

B. The Communications Policy and Online Activity

[19] In 1999, the government introduced a new project called “Government On-Line”, intended to provide electronic services to Canadians as part of a broader strategy aimed at stimulating the provision of better, faster, trusted and more convenient and accessible government services through four delivery channels: in person, by telephone, by mail and over the Internet. Government On-Line was meant to be client-centred,

visuelle. L’élaboration de la version 1.0 des WCAG s’est échelonnée sur une période de deux ans et, en mai 1999, la version définitive de la « recommandation W3C » a été publiée. Ces directives se présentent sous la forme de lignes directrices qui expliquent aux concepteurs les objectifs fondamentaux qu’ils doivent chercher à atteindre pour rendre les contenus Web plus accessibles à l’ensemble des utilisateurs. Chacune des 14 lignes directrices est axée sur un thème particulier d’accessibilité et est divisée en « critères », qui expliquent comment la ligne directrice s’applique dans des scénarios typiques d’élaboration de contenu. Chaque critère se voit attribuer un ordre de priorité par le groupe de travail en fonction de ses répercussions sur l’accessibilité.

[17] Peu de temps après la publication des WCAG 1.0, on a commencé à travailler sur l’élaboration des WCAG 2.0 [*Règles pour l’accessibilité des contenus Web (WCAG) 2.0*] et, au cours des sept années suivantes, des travaux importants ont été réalisés. La WAI avait continué à se développer et comprenait alors plus de 400 organismes membres, dont le gouvernement du Canada.

[18] Le gouvernement du Canada a participé activement aux travaux du groupe de travail des WCAG pour s’assurer que les WCAG 2.0 soient compatibles avec ses propres normes. Le 11 décembre 2008, les WCAG 2.0 ont fait l’objet d’une recommandation de la part du W3C. Les WCAG 2.0 complètent les WCAG 1.0 et sont conçues de manière à s’appliquer de façon large à différentes technologies Web existantes et à venir et de manière à pouvoir être testées par une combinaison de tests automatisés et d’évaluations humaines.

B. La Politique de communication et les activités en ligne

[19] En 1999, le gouvernement a lancé un nouveau projet appelé « Gouvernement en direct » en vue d’assurer la prestation de services électroniques aux Canadiens et Canadiennes dans le cadre d’une stratégie globale visant à améliorer les services gouvernementaux offerts sur Internet et à en accroître la rapidité, la fiabilité, la commodité et l’accessibilité par quatre moyens de communication, en l’occurrence, en personne, par

allowing Canadians to acquire information and services on their terms, and according to their needs.

[20] There are approximately 106 departments and agencies (departments) of the Government of Canada which provide services and programs to Canadians. Since the late 1990s, the departments have increased their presence on the Internet in order to provide more and more information and services to Canadians.

[21] As part of the government's online initiative, the departments provide two types of services online, i.e. informational and interactive. Informational services include guides on starting a new business, travel advisories and information on various matters, such as epidemics. As to interactive services, they include applications for social services (for example, Employment Insurance and Canada Pension Plan benefits), online passport applications, and a single website from which Canadians can access online applications to all federal government job postings. Interactive services allow Canadians to interact with the government and are made possible through the use of dynamic, interactive websites, also called rich Internet applications.

[22] The security of the information provided by those who use the departments' interactive services is protected through a group of services referred to as the "Secure Channel". One of these services is "ePass", which serves to protect the confidentiality of information provided by users to the departments. In 2008, 23 departments used the ePass technology to deliver 83 programs, including online applications for government jobs, passports and social benefits.

téléphone, par la poste ou par Internet. Gouvernement en direct se veut un projet axé sur le client, qui permet aux Canadiens d'obtenir des renseignements et des services selon les modalités qu'ils choisissent et en fonction de leurs besoins.

[20] Il y a environ 106 ministères et agences du gouvernement du Canada (les ministères) qui offrent des services et des programmes aux Canadiens. Depuis la fin des années 90, les ministères ont intensifié leur présence sur Internet pour offrir de plus en plus de renseignements et de services aux Canadiens.

[21] Dans le cadre de cette initiative de communication directe du gouvernement fédéral, les ministères offrent deux types de services en ligne : des services informatifs et des services interactifs. Parmi les services informatifs, mentionnons notamment les guides d'aide au démarrage d'une nouvelle entreprise, les avis aux voyageurs et les renseignements portant sur diverses questions, comme les épidémies. En ce qui concerne les services interactifs, mentionnons notamment les demandes de services sociaux telles que les prestations de l'assurance-emploi et du Régime de pensions du Canada, les demandes de passeport en ligne et un guichet unique permettant aux Canadiens de soumettre en ligne leur candidature aux emplois offerts au sein de la fonction publique fédérale. Les services interactifs permettent aux Canadiens d'interagir avec le gouvernement et sont rendus possibles grâce à l'utilisation de sites Web dynamiques et interactifs également appelés « applications Internet riches ».

[22] La sécurité des renseignements fournis par ceux qui utilisent les services interactifs des ministères est assurée par un groupe de services appelé « Voie de communication protégée » (la voie protégée). L'un de ces services de sécurité est le « laissez-passer électronique », qui sert à protéger la confidentialité des renseignements que les utilisateurs fournissent aux organismes du gouvernement par Internet. En 2008, 23 organismes du gouvernement ont recouru à la technologie des laissez-passer électroniques dans le cadre de la prestation de 83 programmes, y compris des demandes en ligne d'emploi pour des postes au sein du gouvernement, de passeport ou de prestations sociales.

[23] The government's decision, *inter alia*, to make its services available online has allowed Canadians to access government information and services at a time and place of their choosing.

[24] 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 [the Act], the Treasury Board developed the *Communications Policy of the Government of Canada* (the Communications Policy) dated April 1, 2002.

[25] The Communications Policy governs all communications made by the federal public administration, including online communications. In the Communications Policy, the government recognized that information must be made available in multiple formats to ensure equal access and that communications by the federal government had to comply with a number of statutes and policies, for example, the Charter, the *Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, and the *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21.

[26] The Communications Policy emphasizes the need for providing information to Canadians through a variety of channels, such as the telephone, mail, print, broadcast media and the Internet.

[27] As part of the government's initiative, the Communications Policy makes the departments subject to the *Common Look and Feel Standards for the Internet*, Part 2: Standard on the Accessibility, Interoperability and Usability of Web Sites (the CLF 1.0 Standard), which was issued by Treasury Board in May 2000 with a required implementation date of 2001. The CLF 1.0 Standard was made mandatory for all government departments and agencies and was created to enable access by all Canadians to information on government websites. The CLF 1.0 Standard provides an effective means for the public and the government to exchange information and for the government to offer its services in the official language and at the time and place of Canadians' choosing. The CLF 1.0 Standard requires that the

[23] La décision du gouvernement de mettre ses services à la disposition des citoyens en ligne a permis aux Canadiens d'accéder aux renseignements et aux services du gouvernement à l'heure et à l'endroit qui leur conviennent.

[24] 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 [la Loi], le Conseil du Trésor a élaboré la *Politique de communication du gouvernement du Canada* (la Politique de communication), datée du 1^{er} avril 2002.

[25] La Politique de communication régit toutes les communications de l'administration publique fédérale, y compris les communications en ligne. Dans sa Politique de communication, le gouvernement a reconnu que les renseignements doivent être mis à la disposition des citoyens sur de divers supports pour assurer l'égalité d'accès à tous les citoyens et faire en sorte que les communications du gouvernement fédéral soient conformes à diverses lois et politiques, dont 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.

[26] La Politique de communication souligne l'importance de fournir de l'information aux Canadiens par des moyens variés, dont le téléphone, la poste, les imprimés, les médias électroniques et Internet.

[27] En application de l'initiative du gouvernement, la Politique de communication assujettit les ministères à la norme intitulée *Normes de la normalisation des sites Internet*, partie 2 : Norme sur l'accessibilité, l'interopérabilité et la facilité d'emploi des sites Web (la NSI 1.0), qui a été publiée par le Conseil du Trésor en mai 2000 et qui avait 2001 comme date butoir de mise en œuvre. La NSI 1.0 a été rendue obligatoire pour tous les ministères et agences du gouvernement et a été créée en vue de permettre à l'ensemble de la population canadienne de consulter les renseignements se trouvant sur les sites Web du gouvernement. La NSI 1.0 offre un moyen efficace pour le public et le gouvernement d'échanger des renseignements et pour le gouvernement d'offrir ses services dans la langue officielle et à l'endroit et au

websites of all government institutions listed in Schedules I, I.1 and II of the *Financial Administration Act* be in compliance with the WCAG 1.0 Priority 1 and 2 checkpoints.

[28] In September 2005, the CLF 1.0 Standard was updated to version 1.1 to bring the standards in line with current best practices. Further, in December 2006, the CLF 1.0 Standard was replaced by the CLF 2.0 Standard [*Common Look and Feel Standards for the Internet (CLF 2.0)*] (CLF 2.0 Standard) to, *inter alia*, build on what had been learned from implementing the CLF 1.0 Standard across the various departmental websites. The CLF 2.0 Standard came into effect on January 1, 2007 with an implementation deadline of December 31, 2008. There is no dispute between the parties that there is little difference between the CLF 1.0 Standard and the CLF 2.0 Standard.

[29] The CLF Standard is built upon international guidelines, i.e. the WCAG 1.0. To facilitate equal access to online services and information, Treasury Board incorporated elements of the WCAG 1.0 into the CLF Standard. The WCAG 1.0 measures webaccessibility according to three categories of checkpoints.

[30] Priority 1 checkpoints are basic, necessary requirements because if not met, “one or more groups of persons with disabilities will not be able to access content on the Web”. Without Priority 2 checkpoints “one of more groups will find it difficult to access content on the Web”. Priority 3 checkpoints may “prevent some groups from finding it ‘somewhat difficult’ to access website content”. The Attorney General notes that “[i]t is common ground between the parties that a checkpoint failure does not necessarily make a web site inaccessible”. Under the CLF Standard, all gc.ca websites must meet Priority 1 and 2 checkpoints. Departments may apply to Treasury Board for exemption, if need be.

moment qui convient à l’administré. La NSI 1.0 exige que les sites Web de toutes les institutions gouvernementales énumérées aux annexes I, I.1 et II de la *Loi sur la gestion des finances publiques* soient conformes aux critères de la priorité 1 et de la priorité 2 des WCAG 1.0.

[28] En septembre 2005, la NSI 1.0 a fait l’objet d’une mise à jour. La version 1.1 visait à rendre les normes conformes aux meilleures pratiques alors en vigueur. De plus, en décembre 2006, la NSI 1.0 a été remplacée par la NSI 2.0 [*Les normes sur la Normalisation des sites Internet (NSI 2.0)*], entre autres pour tenir compte des leçons tirées par suite de la mise en œuvre de la NSI 1.0 dans les divers sites Web des ministères. La NSI 2.0 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007 et avait le 31 décembre 2008 comme date butoir de mise en œuvre. Les parties conviennent que la NSI 1.0 et la NSI 2.0 sont à peu près identiques.

[29] La NSI est fondée sur des lignes directrices internationales, en l’occurrence les WCAG 1.0. En vue de faciliter l’égalité d’accès aux services et aux renseignements offerts en ligne, le Conseil du Trésor a intégré certains éléments des WCAG 1.0 dans la NSI. Les WCAG 1.0 mesurent l’accessibilité au Web en fonction de trois catégories de critères.

[30] Les critères de la priorité 1 sont des exigences de base, en ce sens que, si elles ne sont pas respectées [TRADUCTION] « un ou plusieurs groupes de personnes ayant des déficiences [seront] dans l’impossibilité d’accéder au contenu d’un site Web ». Sans les critères de la priorité 2 [TRADUCTION] « un ou certains groupes de personnes auront des difficultés à accéder au contenu d’un site Web ». Les critères de la priorité 3 visent à [TRADUCTION] « éviter que certains groupes n’aient certaines difficultés à accéder au contenu d’un site Web ». Le procureur général fait remarquer que [TRADUCTION] « les parties conviennent que la non-conformité à un critère ne veut pas nécessairement dire que le site Web est inaccessible ». Suivant la NSI, tous les sites Web gc.ca doivent respecter les critères des priorités 1 et 2. Les ministères peuvent au besoin demander une dispense au Conseil du Trésor.

C. Treasury Board and the CLF Standard

[31] Pursuant to paragraph 7(1)(a) of the *Financial Administration Act*, Treasury Board may act for the Queen's Privy Council for Canada on all matters relating to general administrative policy in the federal public administration. On that basis, the Treasury Board developed the government's Communications Policy which, as I have already indicated, aims to ensure that government communications are well coordinated, effectively managed and responsive to the diverse information needs of the public.

[32] In 2000, the Treasury Board therefore created a Common Look and Feel Office (the CLF Office). The CLF Office works with the departments to develop their understanding and capability to implement the CLF Standard by, *inter alia*, creating consultation forums such as "Centers of Expertise", i.e. groups of experts identified by the CLF Office to provide support to website developers within the respective departments in implementing the CLF Standard. As no monitoring of departmental websites is effected by the CLF Office to ensure compliance with the CLF Standard, deputy heads of departments are accountable for implementing the CLF Standard within their institutions.

[33] However, pursuant to the CLF Standard, the Treasury Board is to monitor compliance with all aspects of the standard in a variety of ways which include, *inter alia*, assessments under the Management Accountability Framework, departmental performance reports and results of audits, evaluations and studies. Consequences of non-compliance can include informal follow-ups and requests from the Treasury Board, external audits and formal directions.

D. Access to the Internet by the Visually Impaired

[34] The visually impaired access Internet content with assistive technology, such as a screen reader and/or

C. Le Conseil du Trésor et la NSI

[31] En vertu de l'alinéa 7(1)a) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le Conseil du Trésor peut agir au nom du Conseil privé de la Reine pour le Canada à l'égard des grandes orientations de l'administration publique fédérale. Le Conseil du Trésor a, en vertu de ce pouvoir, élaboré la Politique de communication du gouvernement qui, comme je l'ai déjà précisé, a pour objet d'assurer la gestion efficace et la bonne coordination des communications du gouvernement et de faire en sorte que celles-ci répondent aux divers besoins d'information du public.

[32] En 2000, le Conseil du Trésor a créé le Bureau de la normalisation des sites Internet (le Bureau de la normalisation). Le Bureau de la normalisation travaille de concert avec les ministères en vue de les aider à mieux comprendre et appliquer la NSI au moyen notamment de la mise sur pied de groupes de discussion tels que des « 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. Comme le Bureau de la normalisation ne procède pas à un contrôle des sites Web du gouvernement pour vérifier s'ils sont conformes à la NSI, ce sont les administrateurs généraux des divers ministères qui sont chargés de la mise en œuvre de la NSI au sein de leurs services.

[33] Toutefois, suivant la NSI, le Conseil du Trésor doit superviser l'application de la NSI relativement à tous les volets de la norme en procédant notamment à des évaluations aux termes du Cadre de responsabilisation de gestion, des rapports ministériels sur le rendement et des résultats de vérification, des évaluations et des études. En cas de non-conformité, le Conseil du Trésor peut adresser des demandes informelles de suivi, procéder à des vérifications externes et donner des directives officielles.

D. Accès à Internet pour les personnes ayant une déficience visuelle

[34] Les personnes ayant une déficience visuelle ont accès au contenu Internet au moyen des technologies

self-voicing browser software. A “screen reader” is a software application that identifies and interprets electronic text that is displayed on a computer screen, and then converts the information to an audible form or into Braille for the user to “read” tactilely. A “self-voicing” browser software is essentially a web browser with a screen reader built in. Screen readers have long been in use as software programs that allow the visually impaired to access online information.

[35] Using one or the other device, a visually impaired person uses keystrokes entered on a standard keyboard in lieu of mouse clicking to operate the screen reader and other software, such as a web browser displaying a web page.

[36] For the above to work, the web content must be designed in a compatible and accessible manner, i.e. designed so that assistive technologies can navigate and interpret the information encoded in the website. Thus, if the website is properly programmed, a visually impaired person can access its content as easily and efficiently as a sighted person. However, if accessibility is not built into a website the information may well be totally inaccessible to a visually impaired person.

[37] It is in the context whereby Canadians are choosing the time and place in which to access government information and services that the visually impaired assert the right to deal with the government over the Internet. Ms. Jodhan says that the possibility of accessing government information online “is more than just a matter of efficiency and reliability; it represents independence and privacy” (respondent’s memorandum of fact and law, page 7, at paragraph 22).

[38] Ms. Jodhan further argues that because of the Internet, the visually impaired are able to access the same information and services that sighted persons have

d’aide, notamment le lecteur d’écran et le logiciel de navigateur vocal. Un « lecteur d’écran » est un logiciel qui reconnaît et interprète le texte électronique affiché à l’écran de l’ordinateur, puis convertit l’information en une forme sonore ou en braille pour que l’utilisateur puisse en faire une « lecture » tactile. Le logiciel de navigateur vocal est essentiellement un navigateur Web doté d’un lecteur d’écran intégré. Les lecteurs d’écran existent depuis longtemps comme logiciels permettant aux personnes ayant une déficience visuelle d’avoir accès aux renseignements en ligne.

[35] Afin de faire fonctionner le lecteur d’écran et d’autres logiciels, tels qu’un navigateur Web affichant une page Web, la personne ayant une déficience visuelle se sert de l’un de ces appareils et saisit des combinaisons de touches sur un clavier standard au lieu de cliquer à l’aide d’une souris.

[36] Pour que le processus susmentionné fonctionne correctement, le contenu Web doit être conçu de manière à être compatible et accessible, c’est-à-dire de manière à permettre aux technologies d’aide de naviguer et d’interpréter l’information codée dans le site Web. Ainsi, si le site Web a été programmé correctement, la personne ayant une déficience visuelle aura accès à son contenu aussi facilement et efficacement qu’une personne qui peut voir. Cependant, si cette fonction d’accessibilité n’a pas été intégrée au site Web, l’information pourrait bien ne pas être accessible du tout à la personne ayant une déficience visuelle.

[37] Les Canadiens ont accès à l’information et aux services du gouvernement au lieu et à l’heure de leur choix. C’est dans ce contexte que les personnes ayant une déficience visuelle font valoir le droit de traiter avec le gouvernement par Internet. M^{me} Jodhan soutient que l’accès en ligne à l’information du gouvernement n’est pas qu’une simple question d’efficacité et de fiabilité; c’est une question d’autonomie et de respect de la vie privée (mémoire des faits et du droit de l’intimée, page 7, au paragraphe 22).

[38] Par ailleurs, M^{me} Jodhan fait valoir qu’Internet permet aux personnes ayant une déficience visuelle d’avoir accès aux mêmes renseignements et aux mêmes

access to and that it allows them to interact independently and directly with the government, banks and employers.

[39] The technique and tools necessary to render websites accessible include authoring tools, which help website developers to build in accessibility when creating a website by making access the default position, and automatic monitoring tools, which help to monitor websites by reason of the difficulty of manually checking websites to ensure their accessibility. Those tools have been in existence for quite a while.

[40] Because using authoring tools means that access is the default position, programmers have to remove access rather than build it in.

[41] The evidence is to the effect that the government does not use, in a consistent way, either authoring tools or automatic monitoring tools.

Relevant Legislation

A. The Federal Courts Act

[42] Subsection 18(1) [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4; 2002, c. 8, s. 26] sets out the Court's jurisdiction with regard to federal administrative tribunals:

Extraordi-
nary
remedies,
federal
tribunals

18. (1) Subject to section 28, the Federal Court has exclusive original jurisdiction

(a) to issue an injunction, writ of *certiorari*, writ of prohibition, writ of *mandamus* or writ of *quo warranto*, or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal; and

(b) to hear and determine any application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a), including any proceeding brought against the Attorney General of Canada, to obtain relief against a federal board, commission or other tribunal

services que les personnes qui peuvent voir et qu'il leur permet d'interagir de manière indépendante et directe avec le gouvernement, les banques et les employeurs.

[39] Parmi les techniques et les outils qui permettent l'accessibilité des sites, on trouve les outils de création, permettant aux concepteurs de sites Web d'intégrer la fonction d'accessibilité pendant la création d'un site Web en faisant de l'accès la position par défaut. On y trouve également les outils de surveillance automatique servant à surveiller les sites Web afin d'assurer leur accessibilité, la vérification des sites se faisant difficilement de façon manuelle. Ces outils existent depuis assez longtemps.

[40] L'utilisation des outils de création signifie que l'accès est la position par défaut; les programmeurs doivent donc supprimer l'accès plutôt que de l'intégrer.

[41] D'après les éléments de preuve dont nous disposons, le gouvernement n'utilise pas les outils de création ou les outils de surveillance automatique de manière cohérente.

Dispositions législatives applicables

A. Loi sur les Cours fédérales

[42] Le paragraphe 18(1) [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4; 2002, ch. 8, art. 26] définit la compétence de la Cour en ce qui concerne les tribunaux administratifs fédéraux :

18. (1) Sous réserve de l'article 28, la Cour fédérale a compétence exclusive, en première instance, pour :

a) décerner une injonction, un bref de *certiorari*, de *mandamus*, de prohibition ou de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire contre tout office fédéral;

b) connaître de toute demande de réparation de la nature visée par l'alinéa a), et notamment de toute procédure engagée contre le procureur général du Canada afin d'obtenir réparation de la part d'un office fédéral.

Recours
extraordi-
naires :
offices
fédéraux

[43] A person must be “directly affected” by a decision to apply 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.

[44] The Federal Court has authority to provide the following remedies:

18.1 ...

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 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.

B. The Charter

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.

...

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.

...

[43] Seule la personne qui est « directement touché[e] » par une décision peut présenter une demande 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

[44] La Cour fédérale a compétence pour accorder les réparations suivantes :

18.1 [...]

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

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

Pouvoirs de la Cour fédérale

B. La Charte

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.

[...]

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.

Droits et libertés au Canada

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

[...]

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.

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

C. The Financial Administration Act

[45] Section 7 of the *Financial Administration Act* 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.

D. The Communications Policy of the Government of Canada

[46] It is the Government of Canada's Policy Statement to:

C. La Loi sur la gestion des finances publiques

[45] L'article 7 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* définit les attributions du Conseil du Trésor du Canada :

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.

D. Politique de communication du gouvernement du Canada

[46] Voici l'Énoncé de la politique du gouvernement du Canada en matière de communications :

Policy Statement**Énoncé de la politique**

- ...
1. **Provide the public with timely, accurate, clear, objective and complete information about its policies, programs, services and initiatives.** In the Canadian system of parliamentary democracy and responsible government, the government has a duty to explain its policies and decisions, and to inform the public of its priorities for the country. Information is necessary for Canadians – individually or through representative groups or Members of Parliament – to participate actively and meaningfully in the democratic process. It is required for access to government programs and services. The public has a right to such information.
- ...

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 network.

[47] It is the Government of Canada's Policy Requirement to:

Policy Requirements**1. Informing and Serving Canadians**

[...]

1. **De fournir au public des renseignements sur ses politiques, programmes, services et initiatives qui sont opportuns, exacts, clairs, objectifs et complets.** Dans le système canadien de démocratie parlementaire et de gouvernement responsable, le gouvernement a l'obligation d'expliquer ses politiques et ses décisions et d'informer le public des priorités qu'il établit pour le pays. Les Canadiens ont besoin de renseignements pour leur permettre – à titre individuel ou par le truchement des groupes qui les représentent ou de leurs députés – de participer activement et utilement au processus démocratique. Ces renseignements sont nécessaires pour avoir accès aux programmes et services gouvernementaux, et le public y a droit.

[...]

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.

[47] Les exigences de la politique du gouvernement du Canada sont les suivantes :

Exigences de la politique**1. Information et services aux Canadiens**

...

[...]

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;

...

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 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,

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;

[...]

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 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,

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 *Standards on Web Accessibility* and *Standard on Web Usability*;

E. The Common Look and Feel for the Internet: Accessibility

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. W3C WAI working groups continually test WCA Guidelines against a full range of browsers and assistive devices before recommending widespread implementation.

...

Universal accessibility does not depend on minimal Web page design, it depends on thoughtful design. Along with WAI guidelines, the CLF standards provide direction for Web authors, particularly those using multimedia content, to ensure that all site content and functions are available to all users. Authors should not be discouraged from using multimedia, but rather should use it in a manner that ensures that the material they publish is functional for the widest possible audience. The GoC has adopted

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 *Norme sur l'accessibilité des sites Web* et à la *Norme sur la facilité d'emploi des sites Web* du Conseil du Trésor;

E. Normalisation des sites Internet : Accessibilité

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. Les groupes de travail de la WAI du W3C testent constamment les Guides d'accès aux contenus Web sur une gamme complète de navigateurs et d'appareils et accessoires d'aide avant d'en recommander la mise en œuvre générale.

[...]

L'accessibilité universelle ne résulte pas d'une conception minimale, mais d'une conception soignée de la page Web. Avec les directives de la WAI, les normes de la NSI servent à guider les concepteurs de pages Web, en particulier ceux qui utilisent un contenu multimédia, afin que les fonctions et le contenu des sites soient entièrement accessibles à tous les utilisateurs. Les concepteurs ne devraient pas être dissuadés d'utiliser le multimédia; ils devraient plutôt l'utiliser de

the W3C Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) to ensure the majority of Canadians will find it relatively easy to use on-line information and services.

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.

Rationale

This standard is the key requirement for accessible design in the GoC. It points to an existing international standard: the Web Content Accessibility Guidelines 1.0 recommendation, from the World Wide Web Consortium (W3C).

The W3C checkpoints mentioned in the CLF standard are set out and defined in W3C's recommendation. That documentation explains the rationale behind each of fourteen basic guidelines for making Web sites universally accessible. Following each guideline are one or more actions that a page author must perform to meet the requirements of the guidelines. These actions are called "Checkpoints".

This CLF standard requires GoC Web sites to comply with Priority 1 and Priority 2 checkpoints.

The Federal Court Decision

[48] First, the Judge carefully reviewed the considerable evidence adduced before him (Judge's reasons, at paragraphs 25 to 75). Then, after setting out the relevant provisions of the Charter, he addressed three preliminary matters, i.e. the jurisdiction of the Court to hear Ms. Jodhan's application, the Attorney General's submission that the Court could not, in the circumstances of the case, provide a remedy to Ms. Jodhan's system-wide complaint, and whether she was a public interest litigant. He first determined that the issue raised by Ms. Jodhan was a "matter" within the intendment of the *Federal Courts Act*. He then held, on the facts and pleadings before him, that Ms. Jodhan could bring a systemic complaint "which affects her and others in the same position" (Judge's reasons, at paragraph 86). Lastly, it was his view that Ms. Jodhan was a "public interest litigant", noting that the Attorney General "has accepted

manière à ce que le matériel qu'ils publient atteigne le plus vaste auditoire possible. Le GdC a adopté les Directives pour l'accessibilité aux contenus Web (DACW) du W3C pour s'assurer que la majorité des Canadiens et Canadiennes puisse utiliser facilement l'information et les services en direct.

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.

Justification

La présente norme énonce la principale exigence concernant l'accessibilité au sein du GdC. Elle renvoie à une norme internationale existante, la recommandation 1.0 des Directives pour l'accessibilité aux contenus Web [...]

Les critères du GdC mentionnés dans la norme de la NSI sont énoncés et définis dans la Recommandation du W3C. Ce document explique la justification de chacune des quatorze directives fondamentales concernant l'accessibilité universelle des sites Web. Chaque directive est suivie d'une ou plusieurs mesures que doit prendre un concepteur de page pour satisfaire aux exigences de ces directives. Ces mesures s'appellent des « critères ».

Cette norme de la NSI exige des sites Web du GdC qu'ils se conforment aux critères de la Priorité 1 et de la Priorité 2.

Décision de la Cour fédérale

[48] En premier lieu, le juge a soigneusement examiné la preuve abondante qui lui avait été soumise (motifs du juge, aux paragraphes 25 à 75). Ensuite, après avoir cité les dispositions applicables de la Charte, il a abordé trois questions préliminaires, à savoir la compétence de la Cour pour instruire la demande de M^{me} Jodhan, l'argument du procureur général suivant lequel la Cour ne pouvait, eu égard aux circonstances de l'affaire, accorder une réparation en réponse à la plainte visant un problème systémique formulée par M^{me} Jodhan, et la question de savoir si M^{me} Jodhan était partie à un litige d'intérêt public. Il a d'abord estimé que la question soulevée par M^{me} Jodhan était un « objet » au sens de la *Loi sur les Cours fédérales*. Il a ensuite statué, compte tenu des faits et des actes de procédure qui lui avaient été soumis, que M^{me} Jodhan pouvait déposer une plainte pour un problème systémique « l'affectant [elle], et d'autres

this characterization of the applicant” (Judge’s reasons, at paragraph 87).

[49] At paragraph 88 and following of his reasons, the Judge then turned to an assessment of the evidence. He made a number of findings, of which the following are the most pertinent for the purposes of this appeal:

1. The Government of Canada made a commitment, originally in the 1999 Speech from the Throne, to provide both information and services online to Canadians.
2. In order to give effect to its commitment, the government issued a Communications Policy, pursuant to section 7 of the Act, directing that communications by those departments and agencies subject to the Act be made in compliance with various statutes, including the Charter.
3. In 2000, the government issued the CLF 1.0 Standard, requiring that departments and agencies design and program their websites so as to make them accessible to the visually impaired by 2001.
4. A 2007 spot-audit of 47 departments by the CLF Office identified numerous failures by every department to meet the priority 1 and priority 2 checkpoints of the CLF 1.0 Standard.
5. Although none of the departments complied with the CLF 1.0 Standard, the CLF Office concluded that in the case of 22 departments, “serious violations” had occurred. As a result, the CLF Office directed letters to the deputy heads of these departments, requiring them to take steps to bring their departments into compliance.

personnes dans la même situation » (motifs du juge, au paragraphe 86). Enfin, il s’est dit d’avis que M^{me} Jodhan était « partie à un litige d’intérêt public » faisant observer que le procureur général avait « accepté que la demanderesse soit ainsi qualifiée » (motifs du juge, au paragraphe 87).

[49] Aux paragraphes 88 et suivants, le juge a examiné la preuve. Il a tiré plusieurs conclusions dont les suivantes sont les plus pertinentes pour le présent appel :

1. Le gouvernement du Canada s’est engagé pour la première fois lors du Discours du Trône de 1999 à fournir en ligne aux Canadiens des renseignements et des services.
2. Pour donner suite à son engagement, le gouvernement a établi, en vertu de l’article 7 de la Loi, une Politique de communication qui prévoyait que les communications des ministères et agences assujettis à la Loi devaient respecter diverses lois et politiques, dont la Charte.
3. En 2000, le gouvernement a adopté la NSI 1.0, qui exige que les sites Web des ministères et agences soient conçus et programmés de manière à ce qu’ils soient accessibles au plus tard en 2001 aux personnes ayant une déficience visuelle.
4. Quand il a procédé en 2007 à des vérifications ponctuelles de 47 ministères, le Bureau de la normalisation a constaté un grand nombre de manquements de la part de tous les ministères quant au respect des critères de la priorité 1 et de la priorité 2 de la NSI 1.0.
5. Le Bureau de la normalisation a constaté que, non seulement aucun des organismes gouvernementaux ne respectait la NSI 1.0, mais que 22 d’entre eux avaient commis des « violations graves ». Le Bureau de la normalisation a par conséquent envoyé des lettres à leurs administrateurs généraux pour leur demander de prendre les mesures qui s’imposaient pour rendre leurs sites conformes.

6. The CLF Standard is inadequate because interactive applications are not accessible. Rich Internet applications, i.e. dynamic, interactive websites, use ePass as a security channel. These websites are used by 23 government departments to provide 83 online applications, such as for employment insurance or passports. For these websites to function, they must use particular technologies, such as “scripts” and “applets”, which, however, pose an access barrier to screen readers used by the visually impaired.

7. Although rich Internet applications are unable to function with scripts turned “off”, the CLF Standard obliges government websites to be made accessible by maintaining functionality with scripts turned off. In other words, the CLF Standard prevents government website developers from creating rich Internet applications and, as a result, the government would be prevented from offering numerous online services if the websites were made available as required by the CLF Standard. As a consequence, the CLF standard has been ignored by the departments. These findings led the Judge to say, at paragraph 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.”

8. With regard to those government websites which do not use ePass as a security channel—in fact, the majority of the government websites—the CLF Standard has not been properly implemented and the evidence shows that there has been a “system-wide failure by government departments and agencies to comply with the CLF Standard so that these Web sites are not fully accessible” (Judge’s reasons, at paragraph 101).

9. The government’s Communications Policy requires it to provide its information through a variety of channels which, in the case of the visually impaired, would mean the Internet, telephone, mail, in-person and, in

6. La NSI était inadéquate parce que des applications interactives n’étaient pas accessibles. Les « applications Internet riches », c’est-à-dire les sites Web dynamiques et interactifs, nécessitent un laissez-passer électronique comme voie de communication protégée. Ces sites sont utilisés par 23 organismes gouvernementaux qui offrent 83 applications en ligne pour des services tels que les demandes de prestations d’assurance-emploi ou de passeports. Des technologies particulières telles que les « scripts » et les « applets » sont nécessaires au fonctionnement de ces sites Web. Ces technologies constituent toutefois des obstacles à l’utilisation des lecteurs d’écran par les personnes aveugles.

7. Bien 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 ». En d’autres termes, la NSI interdit aux développeurs des sites Web du gouvernement de créer des applications Internet riches, de sorte que, si les sites Web étaient conçus pour être accessibles conformément à la NSI, le gouvernement s’empêcherait d’offrir en ligne une myriade de services. Le gouvernement a donc décidé de passer outre à la NSI. Ces constatations ont amené le juge à déclarer, au paragraphe 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 ».

8. En ce qui concerne les sites Web du gouvernement qui ne nécessitent pas l’utilisation d’un laissez-passer électronique comme voie de communication protégée — en réalité, la plupart des sites Web du gouvernement —, la NSI n’est pas appliquée adéquatement. Il ressort de la preuve qu’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 » (motifs du juge, au paragraphe 101).

9. Aux termes de sa Politique de communication, le gouvernement doit fournir ses renseignements par divers moyens, dont, dans le cas de personnes ayant une déficience visuelle, Internet, le téléphone, la poste et le service

respect of written material, the information would be provided in Braille.

10. Although the CLF Standard requires the departments to use their “best efforts” to make the contents of their website accessible, there was no satisfactory evidence presented to show what “best efforts” had been made. Treasury Board witnesses took the position that implementation and compliance with the CLF Standard was the responsibility of the deputy head of each of the 106 departments and agencies subject to the Act. Although 93 government departments had internal CLF sections, these had been unable to impress upon the deputy heads that their respective online services should be accessible to the visually impaired.

[50] Following these findings, the Judge turned to the law and, in particular, to section 15 of the Charter. He first turned his attention to the Supreme Court of Canada’s decision in *R. v. Kapp*, 2008 SCC 41, [2008] 2 S.C.R. 483 (*Kapp*), where the Supreme Court explained that the true purpose of subsection 15(1) of the Charter was to ensure substantive equality, i.e. the idea that all Canadians were “recognized at law as human beings equally deserving of concern, respect and consideration” (*Kapp*, at paragraph 15, citing *Andrews v. Law Society (British Columbia)*, [1989] 1 S.C.R. 143 (*Andrews*), at page 171).

[51] The Judge then pointed out that Ms. Jodhan was a member of a group falling within the ambit of section 15, i.e. “the physical[ly] disa[bled]”, and that this group had suffered and continued to suffer discrimination, a fact which the Attorney General was not contesting.

[52] The Judge then turned to the framework for a section 15 analysis. He indicated that the Supreme Court had provided guidance on this issue through its decisions in: *Andrews*; *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624 (*Eldridge*); *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497 (*Law*); and *Kapp*.

en personne. Les communications écrites devraient quant à elles être en braille.

10. Bien que la NSI exige que des mesures soient prises, dans les limites du possible, pour rendre le contenu des sites Web accessible, on n’a pas établi quelles mesures le gouvernement avait trouvé « possible » de prendre en ce sens. Les témoins du Conseil du Trésor ont affirmé que l’application de la NSI relevait des administrateurs généraux des 106 ministères et agences assujettis à la Loi. Même si 93 ministères et agences du gouvernement comptent dans leur organisation un centre de normalisation, ils n’ont pas réussi à convaincre leurs administrateurs généraux de l’importance de rendre accessibles en ligne les services qu’ils offrent aux personnes ayant une déficience visuelle.

[50] Après avoir tiré ces conclusions, le juge est passé à l’examen de la loi, et en particulier de l’article 15 de la Charte. Il s’est d’abord arrêté à l’arrêt *R. c. Kapp*, 2008 CSC 41, [2008] 2 R.C.S. 483 (*Kapp*), dans lequel la Cour suprême du Canada avait expliqué que l’objet véritable du paragraphe 15(1) de la Charte était de garantir une « égalité réelle », qui repose sur l’idée que tous les Canadiens vivent dans une société où « la loi les reconnaît comme des êtres humains qui méritent le même respect, la même déférence et la même considération » (*Kapp*, au paragraphe 15, citant l’arrêt *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143 (*Andrews*), à la page 171).

[51] Le juge a ensuite souligné que M^{me} Jodhan faisait partie d’un groupe de personnes protégées par l’article 15, soit celles ayant des « déficiences [...] physiques » et que les membres de ce groupe avaient souffert et souffraient encore de discrimination, ce que le procureur général ne niait pas.

[52] Le juge a ensuite abordé le cadre d’une analyse axée sur l’article 15. Il a expliqué que la Cour suprême avait donné des indications à ce propos notamment dans les arrêts *Andrews*; *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624 (*Eldridge*); *Law c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497 (*Law*); et *Kapp*.

[53] The Judge's review of the Supreme Court's decisions led him to state, at paragraph 140 of his reasons that in *Kapp*, the Supreme Court had clearly enunciated, at paragraph 17, that the test for determining whether there had been discrimination was a two-part test:

The template in *Andrews*, as further developed in a series of cases culminating in *Law v. Canada (Minister of Employment & Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497 (S.C.C.), 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.

[54] The Judge then turned to the first part of the test and began with a preliminary point, which he characterized as the first stage of the first part of the test, i.e. identifying the impugned law and the appropriate comparator group. Relying on the Supreme Court's decision in *Eldridge*, he indicated that the government's Communications Policy constituted a "law" within the meaning of section 15 of the Charter.

[55] After a brief review of the Communications Policy, the Judge opined that he was satisfied that this policy, coupled with the CLF Standard, conferred to Canadians the benefit of access to government services online, adding that the parties were in agreement that the appropriate comparator was sighted individuals who access government services online.

[56] The Judge then dealt with the first part of the test and asked himself if the law created a distinction based on an enumerated ground. The Judge sought to determine whether the Communications Policy and the CLF Standard created a distinction between the visually impaired and those who were not. After stating [at paragraph 150] that both the Policy and the Standard were "facially neutral" with respect to website accessibility standards, he stated his view that the visually impaired were treated differently by reason of their disability, their visual impairment. The Judge indicated that he was satisfied that two systemic failures

[53] L'examen que le juge a fait de la jurisprudence de la Cour suprême l'a amené à conclure, au paragraphe 140 de ses motifs, que la Cour suprême avait clairement expliqué au paragraphe 17 de l'arrêt *Kapp* que le critère à utiliser pour démontrer l'existence de discrimination comportait 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.

[54] Revenant au premier volet du critère, le juge a indiqué que, dans un premier temps, la cour devait déterminer la loi contestée et le groupe de comparaison approprié. Se fondant sur l'arrêt *Eldridge* de la Cour suprême, il a expliqué que la Politique de communication du gouvernement constituait une « loi » au sens de l'article 15 de la Charte.

[55] Après avoir procédé à un bref examen de la Politique de communication, le juge s'est dit d'avis que cette politique, associée à la norme NSI, accordait aux Canadiens le bénéfice de l'accès aux services du gouvernement en ligne, ajoutant que les parties s'entendaient pour dire que le groupe de comparaison approprié était composé de personnes ayant une vision normale qui accèdent en ligne aux services du gouvernement.

[56] Le juge s'est ensuite penché sur la première partie du critère et s'est demandé si la loi créait une distinction fondée sur un motif énuméré. Il a tenté de déterminer si la Politique de communication et la NSI créaient une distinction entre les personnes ayant une déficience visuelle et celles n'en ayant pas. Après avoir déclaré [au paragraphe 150] que la Politique et la NSI étaient « apparemment neutres » en ce qui concerne les normes d'accessibilité aux sites Web, le juge s'est dit d'avis que les personnes ayant une déficience visuelle étaient traitées différemment en raison de leur déficience physique, soit la déficience visuelle. Le juge a expliqué qu'il était

underlined the government's failure to provide online services that were accessible to the visually impaired. First, the CFL 1.0 Standard, in regard to which the government had directed that it be implemented by the departments many years ago, had not been implemented, nor had it been enforced and clearly not made a priority by the deputy heads. The CLF 1.0 Standard was the one that applied to ordinary government online information services. Second, with respect to the rich Internet applications which used ePass as a secure channel, they were not accessible to the visually impaired.

[57] These findings led the Judge to conclude as follows at paragraph 152 of his reasons:

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.

[58] The Judge then turned to the second part of the test and asked himself if the distinction created by the impugned law created a disadvantage for Ms. Jodhan. After stating that not every difference created a disadvantage, the Judge stated that the equality guaranteed by subsection 15(1) of the Charter was substantive equality, adding that substantive equality often required the making of a distinction between disabled and non-disabled persons. For this proposition, he relied on the Supreme Court's decision in *Eaton v. Brant County Board of Education*, [1997] 1 S.C.R. 241 (*Eaton*) where, at paragraph 67, the Court expressed the view that in order to prevent discrimination against disabled persons, the government might have to "fine-tune society" or "make reasonable accommodation" so as to avoid "the relegation and banishment of disabled persons".

[59] The Judge also relied on the Supreme Court's decision in *Eldridge* where, at paragraphs 77 and 78, the

convaincu de l'existence de deux échecs systémiques du gouvernement lorsqu'il s'agissait de fournir en ligne des services d'une façon qui soit accessible aux personnes ayant une déficience visuelle. Premièrement, la NSI 1.0, que le gouvernement avait demandé il y a plusieurs années à ses ministères d'appliquer, n'avait pas été mise en œuvre, n'avait pas été appliquée et n'avait de toute évidence pas fait l'objet d'une priorité d'action par les administrateurs généraux. Il s'agissait d'une norme qui s'appliquait aux services gouvernementaux ordinaires d'information en ligne. Deuxièmement, les applications Internet riches qui utilisent le laissez-passer électronique comme voie de communication protégée n'étaient pas accessibles aux personnes ayant une déficience visuelle.

[57] Ces constatations ont amené le juge à conclure ce qui suit, au paragraphe 152 de ses motifs :

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.

[58] Le juge a ensuite examiné le second volet du critère et s'est demandé si la distinction créée par la loi contestée avait créé un désavantage pour M^{me} Jodhan. Après avoir affirmé que ce ne sont pas toutes les différences de traitement qui créaient un désavantage, le juge a déclaré que l'égalité garantie par le paragraphe 15(1) de la Charte a trait à l'égalité réelle, ajoutant que la recherche de l'égalité réelle nécessitait souvent de faire la distinction entre les personnes qui ont une déficience et celles qui n'en ont pas. À l'appui de cette proposition, il a cité l'arrêt *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241 (*Eaton*), dans lequel, au paragraphe 67, la Cour suprême du Canada a déclaré que, selon elle, pour empêcher que les personnes ayant une déficience soient victimes de discrimination, le gouvernement pourrait être appelé à « apporter à la société [des] modifications » ou à « fournir des moyens raisonnables » pour éviter « la relégation et la non-participation des personnes handicapées ».

[59] Le juge s'est également fondé sur l'arrêt *Eldridge* où, aux paragraphes 77 et 78, la Cour suprême du

Court expressed the view that the government would be required, in some circumstances, to take special measures so as to allow disadvantaged groups to benefit equally from government services.

[60] With these principles in mind, the Judge opined that, on the evidence before him, Ms. Jodhan and others like her were not receiving “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” (Judge’s reasons, at paragraph 157), noting that in three examples led before him, Ms. Jodhan had not been accommodated with written material in Braille. Consequently, the Judge concluded that the distinction made by the impugned law created a disadvantage for the blind, adding at paragraph 158 of his reasons:

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 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.

[61] The Judge then discussed the idea of “reasonable accommodation”, stating that there were two elements to that idea. First, there was the element that for section 15 purposes, the government was obliged to take positive steps so that disadvantaged groups could benefit equally from services offered to all Canadians. According to the Judge, accommodation was, in that sense, an integral part of the section 15 inquiry.

Canada a exprimé l’opinion que, dans certaines circonstances, le gouvernement serait 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.

[60] Gardant ces principes à l’esprit, le juge s’est dit d’avis que, vu la preuve dont il disposait, M^{me} Jodhan et d’autres personnes se trouvant dans la même situation qu’elle n’obtenaient 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 » (motifs du juge, au paragraphe 157), faisant observer que, dans les trois cas qu’elle avait cités, M^{me} Jodhan n’avait pas pu obtenir qu’on lui fournisse par un moyen adapté, soit en braille, les renseignements demandés. Le juge a par conséquent conclu que la distinction établie par la loi créait bel et bien un désavantage pour la personne aveugle, ajoutant, au paragraphe 158 de ses motifs :

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 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.

[61] Le juge a ensuite examiné le concept des « moyens raisonnables » d’adaptation, faisant observer que cette expression comportait deux idées. La première était 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. Suivant le juge, en ce sens, les moyens d’adaptation requis faisaient partie intégrante de l’analyse fondée sur le paragraphe 15(1).

[62] The second element of the idea of “reasonable accommodation” was that the government was only obliged to accommodate those in need of accommodation by providing accommodations that were “reasonable”. Citing a passage from La Forest J.’s reasons in *Eldridge*, at paragraph 79, the Judge indicated that accommodation in that context meant to the point of undue hardship. I note that La Forest J., in the passage cited by the Judge, does not use the expression “undue hardship”, but rather that of “reasonable limits” in the context of a section 1 analysis.

[63] The Judge summarized his thoughts with regard to the idea of “reasonable accommodation” at paragraph 159, where he stated:

Thus, in a section 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 section 1 of the Charter even though specifically challenged on this by the applicant. [Emphasis in original]

[64] With regard to the first element of the idea of “reasonable accommodation”, the Judge turned to the case law and, in particular, to the Supreme Court’s decision in *Eldridge* where the Court, citing the words of Sopinka J. in *Eaton*, held that not only did subsection 15(1) of the Charter seek to prevent discrimination against disadvantaged groups, but sought to ameliorate their position within Canadian society. This led the Judge to assert that the implementation of the CLF Standard would ameliorate the situation of the visually impaired. Further, relying on the Supreme Court’s decision in *Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 SCC 15, [2007] 1 S.C.R. 650 (*VIA Rail*), the Judge stated that the visually impaired who sought independent access to online services and dignity without physical limitations were entitled to this right.

[62] La seconde idée qu’évoquait l’expression « moyens raisonnables » d’adaptation concernait le fait que le gouvernement n’était obligé de prendre que des mesures d’adaptation « raisonnables » pour répondre aux besoins des personnes en cause. Citant un passage tiré du paragraphe 79 des motifs du juge La Forest dans l’arrêt *Eldridge*, le juge a expliqué que les mesures d’adaptation dans ce contexte ne doivent pas entraîner des « contraintes excessives ». Je constate toutefois que, dans le passage en question, le juge La Forest n’emploie pas l’expression « contraintes excessives », mais plutôt celle de « limites raisonnables » dans le contexte de l’analyse de l’article premier.

[63] Le juge a résumé sa pensée au sujet du concept de « mesures raisonnables d’adaptation » au paragraphe 159, où il a écrit ce qui suit :

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

[64] En ce qui concerne la première idée évoquée par l’expression « moyens raisonnables » d’adaptation, le juge a examiné la jurisprudence et en particulier l’arrêt *Eldridge* dans lequel, citant le juge Sopinka dans l’arrêt *Eaton*, la Cour suprême du Canada a déclaré que le paragraphe 15(1) de la Charte avait non seulement pour objet d’empêcher la discrimination dont sont victimes des groupes défavorisés, mais également d’améliorer leur situation au sein de la société canadienne, ce qui a conduit le juge à affirmer en l’espèce que, si elle était appliquée de façon appropriée, la NSI améliorerait la situation des personnes aveugles. De plus, se fondant sur l’arrêt *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 CSC 15, [2007] 1 R.C.S. 650 (*VIA Rail*), le juge a reconnu le droit des personnes ayant une déficience visuelle qui demandaient d’avoir accès d’une façon indépendante aux services en ligne dans la dignité et sans restrictions physiques.

[65] Finally, on this point, the Judge referred to Mosley J.'s decision in *Canadian Assn. of the Deaf v. Canada*, 2006 FC 971, [2007] 2 F.C.R. 323 (*CAD*), where the Court held that the government's Sign Language Interpretation Policy, which governed the manner in which sign language interpretation was to be provided at meetings between public servants and deaf persons, was so under-inclusive as to be discriminatory.

[66] This led the Judge to hold that the CLF Standard, like the Sign Language Interpretation Policy in *CAD*, was an attempt by the government to create a "reasonable accommodation" and that its failure to implement or enforce that standard has the same effect as failing to develop any accessibility standards. Thus, the CLF Standard was so under-inclusive as to be discriminatory.

[67] Finally, the Judge turned to the Attorney General's submission on "reasonable accommodation", i.e. that the visually impaired could obtain information that was available online to the general public by other means, i.e. in person, by telephone and by mail. In assessing the merits of this submission, the Judge turned to the Supreme Court's decisions in *VIA Rail* and *Eldridge* as well as that of the Federal Court in *CAD*, and concluded that the submission did not withstand scrutiny. The Judge held at paragraph 174 of his reasons:

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 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. [Emphasis in original.]

[65] Enfin, sur cette question, le juge a cité la décision *Assoc. des sourds du Canada c. Canada*, 2006 CF 971, [2007] 2 R.C.F. 323 (*ASC*), dans laquelle le juge Mosley a statué que la Politique d'interprétation par langage gestuel du gouvernement, qui régissait la prestation des services d'interprétation en langage gestuel lorsque ces services étaient requis lors des rencontres entre des fonctionnaires et des personnes sourdes, avait un tel caractère limitatif qu'elle en était discriminatoire.

[66] Le juge a par conséquent conclu qu'à l'instar de la Politique d'interprétation par langage gestuel dont il était question dans la décision *ASC*, la NSI constituait une tentative de la part du gouvernement de prendre des « moyens raisonnables » d'adaptation et que le défaut de mettre en œuvre ou d'appliquer la NSI avait le même effet que si le gouvernement n'avait pas élaboré de normes en matière d'accessibilité. Ainsi, la NSI était si limitée dans son application qu'elle en était discriminatoire.

[67] Enfin, le juge a examiné les observations du procureur général concernant les « moyens raisonnables » d'adaptation. Le procureur général soutenait que les personnes ayant une déficience visuelle pouvaient obtenir, en ayant recours à d'autres moyens, notamment en faisant leur demande en personne, par téléphone et par la poste, la même information que celle offerte en ligne à la population en général. Pour apprécier le bien-fondé de cet argument, le juge a examiné les arrêts *VIA Rail* et *Eldridge* de la Cour suprême du Canada ainsi que la décision *ASC* de la Cour fédérale pour conclure que cet argument ne résistait pas à l'analyse. Le juge a déclaré, au paragraphe 174 de ses motifs :

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 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 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. [Souligné dans l'original.]

[68] The Judge, at paragraphs 175 to 178, emphasized the fact that the Attorney General had not taken the position that it would have been unreasonable for the government to make its online services accessible to the visually impaired, adding that although both the Communications Policy and the CLF Standard provided for the use of alternative measures where a federal institution was unable to provide information or services online, the Attorney General had not made any attempt to argue that alternative means of communication constituted a “reasonable limit prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society”. In other words, the Judge held that the Attorney General had not raised section 1 as a defence. The Judge then stated that had an argument been made that providing accessibility to the visually impaired could only be done at a prohibitive cost or that it was not technically feasible or that the government had truly done its best to make the websites accessible, the Court would have considered these arguments as part of a section 1 justification.

[69] These findings and conclusions led the Judge to render the following 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

[68] Aux paragraphes 175 à 178, le juge a souligné le fait que le procureur général ne prétendait pas qu’il aurait été déraisonnable pour le gouvernement de rendre ses services offerts en ligne accessibles aux personnes ayant une déficience visuelle, ajoutant que, même si la Politique de communication et la NSI prévoyaient effectivement des moyens de rechange qui pouvaient être pris dans les cas où un organisme fédéral n’était pas en mesure de fournir le service en ligne demandé, le procureur général n’avait pas tenté de prétendre que ces moyens de rechange constituaient « des limites qui [sont] raisonnables et dont la justification [peut] se démontrer dans le cadre d’une société libre et démocratique ». Autrement dit, le juge a fait observer que le procureur général n’avait pas invoqué de moyen de défense fondé sur l’article premier de la Charte. Le juge a ensuite expliqué que si le procureur général avait soutenu que l’accès en ligne aux personnes ayant une déficience visuelle n’aurait été possible qu’à un coût prohibitif, qu’il existait une impossibilité technique ou que le gouvernement avait pris dans les limites du possible des mesures pour rendre les sites Web accessibles, la Cour aurait pu considérer ces arguments comme faisant partie d’une justification présentée au regard de l’article premier de la Charte.

[69] Ces constatations et ces conclusions ont amené le juge à rendre le jugement suivant :

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

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 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.

Attorney General's Submissions

[70] In seeking the reversal of the Judge's decision, the Attorney General makes a number of submissions:

1. First, he says that the benefit of the law at issue is not, as found by the Judge, equal online access to government information and services, but rather effective access to government information and services by means of one channel or another in the context of a multi-channel delivery system.

2. As a second error, the Attorney General says that the Judge erred in finding that Ms. Jodhan had been discriminated against in the delivery of government information and services.

3. Next, he says that the Judge erred in interpreting section 15 of the Charter so as to create an additional, free-standing right owed to Ms. Jodhan and other visually impaired persons by the government to monitor and ensure compliance with the CLF Standard.

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 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.

Observations du procureur général

[70] Pour chercher à obtenir l'infirmité de la décision du juge, le procureur général invoque plusieurs moyens :

1. En premier lieu, il affirme que le droit au même bénéfice de la loi dont il s'agit en l'espèce ne consiste pas, contrairement à ce qu'a estimé le juge, en un droit à l'égalité d'accès en ligne aux services et renseignements gouvernementaux, mais plutôt en un droit à un accès effectif aux services et renseignements gouvernementaux par un moyen ou un autre dans le contexte d'un système de prestation comportant divers modes.

2. Le procureur général reproche en deuxième lieu au juge d'avoir commis une erreur en concluant que M^{me} Jodhan avait fait l'objet d'une discrimination en ce qui a trait à la communication de renseignements et la prestation de services du gouvernement.

3. Il affirme ensuite que le juge a commis une erreur en interprétant l'article 15 de la Charte de manière à créer en faveur de M^{me} Jodhan et d'autres personnes ayant une déficience visuelle un droit distinct supplémentaire obligeant le gouvernement à surveiller l'application de la norme NSI et assurer son respect.

4. The Attorney General also submits that the Judge erred in issuing a systemic declaration that applied to 106 government institutions without jurisdiction or sufficient evidence.

5. Lastly, the Attorney General says that the Judge erred in retaining jurisdiction by means of a supervisory order without evidence of government delay or other unique circumstances to justify this extraordinary measure as part of a subsection 24(1) Charter remedy.

The Issues

[71] Two main issues must be determined by this Court on the appeal. First, did the Judge err in finding that Ms. Jodhan was denied equal benefit of the law, contrary to subsection 15(1) of the Charter? Second, did the Judge err by providing a system-wide remedy that included retaining jurisdiction to supervise the implementation of the remedy? To resolve these issues, it is necessary to determine:

1. The applicable standard of review;
2. Whether the Federal Court erred in finding that it had jurisdiction over the systemic application and the systemic remedy declarations;
3. Whether the Federal Court erred in finding that the government discriminated against Ms. Jodhan in violation of subsection 15(1) and that the discrimination was systemic;
4. Whether the Federal Court erred in finding that the government could not justify its violation of subsection 15(1) because it had not raised a section 1 defence; and

4. Le procureur général affirme également que le juge a commis une erreur en accordant une réparation systémique s'appliquant aux 106 institutions gouvernementales alors qu'il n'avait pas compétence pour le faire et qu'il ne disposait pas de suffisamment d'éléments de preuve.

5. En dernier lieu, le procureur général affirme que le juge a commis une erreur en déclarant qu'il demeurait saisi du dossier en rendant une ordonnance de surveillance en l'absence d'éléments de preuve tendant à démontrer que le gouvernement tardait à agir ou qu'il existait d'autres circonstances uniques qui justifiait cette mesure exceptionnelle à titre de réparation fondée sur le paragraphe 24(1) de la Charte.

Questions en litige

[71] Notre Cour est appelée à trancher deux principales questions dans le présent appel. Premièrement, le juge a-t-il commis une erreur en concluant que M^{me} Jodhan s'était vu nier son droit au même bénéfice de la loi, contrairement au paragraphe 15(1) de la Charte? Deuxièmement, le juge a-t-il commis une erreur en accordant une réparation systémique et en se réservant le droit de superviser l'exécution de cette réparation? Pour trancher ces questions, il faut d'abord :

1. définir la norme de contrôle applicable;
2. répondre à la question de savoir si la Cour fédérale a commis une erreur en concluant qu'elle était compétente pour accorder une réparation systémique sous forme de jugement déclaratoire et pour en contrôler l'exécution;
3. répondre à la question de savoir si la Cour fédérale a commis une erreur en concluant que le gouvernement avait agi de façon discriminatoire envers M^{me} Jodhan en violation du paragraphe 15(1) et que cette discrimination était systémique;
4. répondre à la question de savoir si la Cour fédérale a commis une erreur en concluant que le gouvernement ne pouvait pas justifier sa violation du paragraphe 15(1) parce qu'il n'avait pas invoqué de moyen de défense tiré de l'article premier;

5. Whether the Federal Court erred in exercising its discretion to retain jurisdiction over implementation of the remedy granted.

5. répondre à la question de savoir si la Cour fédérale a commis une erreur en demeurant, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, saisie du dossier à l'égard de l'exécution de la réparation qu'elle avait accordée.

Analysis

1. What is the applicable standard of review?

[72] This is an appeal from a judgment of the Federal Court in an application for a declaration, in which the Judge was the trier of fact. Hence, the standards of review enunciated by the Supreme Court in *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235, are applicable. Questions of law will be determined on the basis of the standard of correctness, while questions of fact and of mixed fact and law will be determined on the basis of the standard of palpable and overriding error, except where there exists an extricable question of law, in which case the standard will be that of correctness.

[73] More particularly, questions of constitutional interpretation are subject to the standard of correctness “because of the unique role of s. 96 courts as interpreters of the Constitution” (*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*), at paragraph 58).

[74] In *Pilette v. Canada*, 2009 FCA 367, 319 D.L.R. (4th) 369, at paragraph 17, Trudel J. said that once subsection 15(1) of the Charter had been interpreted, its application to the facts before a court was to be reviewed on the basis of the standard of palpable and overriding error:

A question of constitutionality requires the standard of correctness, while the application of subsection 15(1) of the Charter to the facts of a case is reviewable on a standard of palpable and overriding error.

[75] Thus, if the Judge incorrectly interpreted subsection 15(1), then that is a question of pure law subject to the standard of correctness. Similarly, subsection 24(1) of the Charter must be interpreted correctly because its

Analyse

1. Quelle est la norme de contrôle applicable?

[72] Il s'agit de l'appel d'un jugement rendu par la Cour fédérale en réponse à une demande de jugement déclaratoire. Le juge était l'arbitre des faits. Ce sont donc les normes de contrôle énoncées par la Cour suprême dans l'arrêt *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235, qui s'appliquent. Les questions de droit sont examinées selon la norme de contrôle de la décision correcte, tandis que les questions de fait et les questions mixtes de fait et de droit seront examinées selon la norme de l'erreur manifeste et dominante, sauf lorsqu'une question mixte de fait et de droit contient une question de droit isolable, auquel cas elle est susceptible de contrôle selon la norme de la décision correcte.

[73] Plus particulièrement, les questions touchant l'interprétation de la Constitution sont assujetties à la norme de contrôle de la décision correcte « à cause du rôle unique des cours de justice visées à l'art. 96 en tant qu'interprètes de la Constitution » (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*), au paragraphe 58).

[74] Dans l'arrêt *Pilette c. Canada*, 2009 CAF 367, au paragraphe 17, la juge Trudel a expliqué que, dès lors que le paragraphe 15(1) de la Charte a été interprété, l'application qui en a été faite aux faits portés à la connaissance de la cour est assujettie à la norme de contrôle de l'erreur manifeste et dominante :

Une question de constitutionnalité exige la norme de la décision correcte, alors que l'application du paragraphe 15(1) de la Charte aux faits d'une espèce est assujettie à la norme de l'erreur manifeste et dominante.

[75] Ainsi, si le juge a mal interprété le paragraphe 15(1), il s'agit d'une pure question de droit qui est assujettie à la norme de la décision correcte. Dans le même ordre d'idées, le paragraphe 24(1) de la Charte

interpretation is also a question of pure law. However, once interpreted correctly, the choice of remedy thereunder involves the exercise of discretion to which deference must be afforded (*CAD*, at paragraph 119). This Court “should refrain from using hindsight to perfect a remedy” and “should only interfere where the trial judge has committed an error of law or principle” (*Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education)*, 2003 SCC 62, [2003] 3 S.C.R. 3 (Iacobucci and Arbour JJ.) (*Doucet-Boudreau*), at paragraph 87).

[76] With the above in mind, I now turn to the second question for determination.

2. *Whether the Federal Court erred in finding that it had jurisdiction over the systemic application and the systemic remedy*

[77] The Attorney General says that the Judge erred in two ways. First, that he could not provide a remedy which went beyond the facts and issues put forward in the notice of application and in the form of the declarations sought. Second, that a remedy could only be given to the individual claimant, i.e. Ms. Jodhan.

[78] More particularly, the Attorney General says that by reason of the pleadings and the evidence led by him in response to those pleadings, the Judge had to confine his remedy to the entities named in the notice of application, namely the Treasury Board, the Public Service Commission of Canada and Statistics Canada.

[79] Although the main relief sought was couched in broad terms, i.e. for the Treasury Board’s failure to “develop, maintain and enforce” the proper standards of accessibility, it was sought solely against the Treasury Board and not against the 106 departments. As to the

doit être interprété correctement, parce que son interprétation est aussi une pure question de droit. Cependant, dès lors que le paragraphe 24(1) de la Charte a été interprété correctement, le choix de la réparation en application de cette disposition relève du pouvoir discrétionnaire de la Cour et commande la déférence (*ACS*, au paragraphe 119). Notre Cour doit « se garder de [...] parfaire après coup [la réparation qui a été accordée] » et elle ne doit « intervenir qu’en cas d’erreur commise sur le plan du droit ou des principes par le juge » (*Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l’Éducation)*, 2003 CSC 62, [2003] 3 R.C.S. 3 (les juges Iacobucci et Arbour) (*Doucet-Boudreau*), au paragraphe 87).

[76] Gardant à l’esprit ce qui précède, je passe maintenant à l’examen de la deuxième question.

2. *La Cour fédérale a-t-elle commis une erreur en concluant qu’elle avait compétence pour statuer sur la demande systémique et pour accorder une réparation systémique?*

[77] Le procureur général reproche deux erreurs au juge. Premièrement, il affirme que le juge ne pouvait accorder une réparation qui allait au-delà des faits et des questions articulés dans l’avis de demande ou qui ne respectait pas le libellé des jugements déclaratoires réclamés. Deuxièmement, il soutient que le juge ne pouvait accorder une réparation qu’à la personne physique demanderesse, M^{me} Jodhan.

[78] Plus particulièrement, le procureur général fait valoir qu’en raison des actes de procédure qui avaient été présentés et des éléments de preuve qu’il avait lui-même soumis en réponse à ces actes de procédure, le juge devait limiter la réparation accordée aux entités nommément désignées dans l’avis de demande, en l’occurrence, le Conseil du Trésor, la Commission de la fonction publique du Canada et Statistique Canada.

[79] Même si la réparation principale était libellée en des termes généraux et qu’elle se rapportait au défaut du Conseil [TRADUCTION] « d’élaborer » des normes d’accessibilité appropriées et [TRADUCTION] « de veiller au respect de ces normes », cette réparation ne visait que

two specific reliefs sought against the Public Service Commission of Canada and Statistics Canada, I note that the Judge made no declaration in regard to those reliefs and that no appeal was taken in regard thereto. Thus, all that is before us in this appeal is the relief sought by Ms. Jodhan against Treasury Board.

[80] In my view, save in one respect, the Attorney General's arguments cannot succeed.

[81] In *Northwest Territories (Attorney General) v. Fédération Franco-Ténoise*, 2008 NWTCA 6, 440 A.R. 56 (*Fédération*), where the Attorney General similarly argued that the pleadings were not sufficient to justify the systemic relief granted by the Judge, the Northwest Territories (NWT) Court of Appeal held, at paragraph 72, that:

The function of pleadings is to set out the relevant facts; if they disclose a cause of action, the cause of action can be dealt with by the court.

[82] The Court of Appeal further opined, at paragraph 73, that to raise an issue of systemic breach, the pleadings need only “describe a reasonable number of representative breaches, indicating that these are part of a pattern of conduct.”

[83] I am satisfied that the pleadings in the present matter, when examined fairly, put forward a systemic violation of subsection 15(1) of the Charter. However, as I have already indicated, the allegations made and the declarations sought only pertained to the Treasury Board's failure to develop, maintain and enforce the proper standards of accessibility.

[84] First, in her notice of application, Ms. Jodhan sought a declaration that Treasury Board's failure “to develop, maintain and enforce standards which ensure that all Government of Canada websites and online services are accessible for all individuals with visual

le Conseil du Trésor et non les 106 ministères. En ce qui concerne les deux réparations expressément demandées contre la Commission de la fonction publique du Canada et Statistique Canada, je relève que le juge n'a prononcé aucun jugement déclaratoire au sujet de ces réparations et qu'aucun appel n'a été interjeté à ce sujet. Ainsi, la seule réparation visée par le présent appel est celle que M^{me} Jodhan réclame contre le Conseil du Trésor.

[80] À mon avis, à une exception près, les moyens invoqués par le procureur général ne sauraient être retenus.

[81] Dans l'arrêt *Northwest Territories (Attorney General) v. Fédération Franco-Ténoise*, 2008 NWTCA 6, 440 A.R. 56 (*Fédération Franco-Ténoise*), dans lequel le procureur général soutenait là aussi que les actes de procédure n'étaient pas suffisants pour justifier la réparation systémique que le juge avait accordée, la Cour d'appel des Territoires du Nord-Ouest a jugé, au paragraphe 72 :

[TRADUCTION] Les actes de procédure servent à exposer les faits pertinents. S'ils révèlent l'existence d'une cause d'action, celle-ci peut être examinée par la Cour.

[82] La Cour d'appel s'est également dite d'avis, au paragraphe 73, que pour pouvoir invoquer une violation systémique, il suffisait que les actes de procédure [TRADUCTION] « décrivent un nombre raisonnable de violations représentatives permettant de conclure à l'existence d'un schéma de comportement ».

[83] Je suis convaincu qu'en l'espèce, lorsqu'on les examine de façon objective, les actes de procédure font état d'une violation systémique du paragraphe 15(1) de la Charte. Toutefois, comme je l'ai déjà précisé, les allégations formulées et le jugement déclaratoire sollicité ne visent que le défaut du Conseil du Trésor d'élaborer des normes adéquates en matière d'accessibilité et de les faire respecter.

[84] Premièrement, dans son avis de demande, M^{me} Jodhan réclame un jugement déclaratoire portant que le défaut du Conseil du Trésor et du Secrétariat du Conseil du Trésor [TRADUCTION] « d'élaborer des normes qui assurent que tous les sites Web et services offerts

impairment” infringed her right to equal benefit of the law under subsection 15(1) and that the infringement was not justified under section 1 of the Charter.

[85] Second, paragraphs 13 to 22 of the notice of application set out the factual basis upon which the sought-after declaration depends and puts in issue the steps taken by the Treasury Board to make accessible to the visually impaired the websites of the 106 departments under its authority.

[86] It cannot then be argued, in my opinion, that a new ground was put forward by Ms. Jodhan at the hearing and that the Attorney General was not given the opportunity to respond thereto by providing additional affidavits.

[87] However, none of the 106 departments under the supervision of the Treasury Board are parties to this application, except for the Public Service Commission of Canada and Statistics Canada. The Attorney General was named as a respondent in his capacity as representative of the Treasury Board, the Public Service Commission of Canada and Statistics Canada. The allegations made by Ms. Jodhan and the declarations sought are directed only at these entities.

[88] Both the Communications Policy and the CLF Standard, which are at the heart of these proceedings, are creations of the Treasury Board. Consequently, the declaration with systemic consequences sought by Ms. Jodhan must, by reason of the pleadings, be limited to the content of the policies at issue and to the Treasury Board’s actions pertaining to the enforcement and implementation of the standards.

[89] In my view, the implementation of the Treasury Board’s standards by the 106 departments was not the issue raised in the pleadings and thus the remedy to which Ms. Jodhan is entitled cannot be a declaration directed at the 106 departments. Thus, to the extent that the order made by the Judge is directed at those

en ligne par le gouvernement du Canada sont accessibles aux personnes ayant une déficience visuelle et de veiller au respect de ces normes » a pour effet de porter atteinte à son droit au même bénéfice de la loi que lui garantit le paragraphe 15(1) de la Charte, et que cette violation n’est pas justifiée au regard de l’article premier de la Charte.

[85] Deuxièmement, les paragraphes 13 à 22 de l’avis de demande précisent le fondement factuel sur lequel repose le jugement déclaratoire sollicité et remet en question les mesures prises par le Conseil du Trésor pour rendre accessibles aux personnes ayant une déficience visuelle les sites Web des 106 ministères relevant de sa compétence.

[86] On ne saurait donc prétendre, à mon avis, que M^{me} Jodhan a invoqué un nouveau moyen à l’audience et que le procureur général n’a pas eu la possibilité d’y répondre en soumettant des affidavits supplémentaires.

[87] Toutefois, aucun des 106 ministères relevant du Conseil du Trésor n’est partie à la présente demande, à l’exception de la Commission de la fonction publique du Canada et de Statistique Canada. Le procureur général a été nommé comme défendeur en sa qualité de représentant du Conseil du Trésor, de la Commission de la fonction publique du Canada et de Statistique Canada. Les allégations formulées par M^{me} Jodhan et le jugement déclaratoire sollicité ne visent que ces entités.

[88] La Politique de communication et la NSI, qui sont au cœur de la présente instance, émanent du Conseil du Trésor. En conséquence, la réparation systémique que M^{me} Jodhan réclame dans sa demande de jugement déclaratoire doit, en raison des actes de procédure, se limiter au contenu des politiques en litige et aux actes accomplis par le Conseil du Trésor pour faire respecter et appliquer les normes applicables.

[89] À mon avis, la mise en œuvre des normes du Conseil du Trésor par les 106 ministères n’était pas une question soulevée dans les actes de procédure et la réparation à laquelle M^{me} Jodhan a droit ne saurait prendre la forme d’un jugement déclaratoire visant les 106 ministères. Ainsi, dans la mesure où l’ordonnance

departments which were not named in the notice of application, it must be set aside.

[90] With regard to the second point raised by the Attorney General—that the Judge could not fashion a remedy beyond the individual claimant, i.e. Ms. Jodhan—I agree entirely with the position taken by Ms. Jodhan. In my view, subsection 24(1) did not prevent the Judge from making a systemic order. (See *Eldridge* and *Doucet-Boudreau* where systemic orders were upheld by the Supreme Court under subsection 24(1).)

[91] What subsection 24(1) prevents, contrary to section 52 [of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]], is the commencement of a proceeding where the claimant is not directly affected by an impugned law. In other words, the matter is one of standing as subsection 24(1) requires a claimant to have been directly affected by an impugned law whereas section 52 does not (see *R. v. Ferguson*, 2008 SCC 6, [2008] 1 S.C.R. 96, at paragraph 61).

[92] In addition to his arguments regarding the jurisdiction of the Court to issue the systemic remedy, the Attorney General says that the Judge lacked an evidentiary foundation to make the systemic declaration. More particularly, the Attorney General says that the various reports and audits before the Judge fall short of being able to support the Judge's broad ranging conclusions.

[93] Before the Judge were numerous reports and/or audits pertaining to the accessibility of the government's websites. First, there were reports concerning the accessibility of ePass. Second, there were government internal and external reports concerning specific departmental websites assessing their compliance with the CLF Standard. Finally, there were international reports concerning the accessibility of various government websites.

prononcée par le juge visait des ministères qui ne sont pas nommément désignés dans l'avis de demande, cette ordonnance doit être annulée.

[90] En ce qui concerne le deuxième argument soulevé par le procureur général, soit que le juge ne pouvait accorder une réparation visant d'autres personnes que la personne physique demanderesse, à savoir M^{me} Jodhan, j'abonde dans le sens de cette dernière. À mon avis, le paragraphe 24(1) n'empêchait pas le juge de prononcer une ordonnance systémique (voir les arrêts *Eldridge* et *Doucet-Boudreau*, dans lesquels la Cour suprême a confirmé, sur le fondement du paragraphe 24(1), la validité des ordonnances systémiques).

[91] Ce que le paragraphe 24(1) interdit, contrairement à l'article 52 [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]], c'est l'introduction d'une instance dans laquelle le demandeur n'est pas directement visé par la loi contestée. En d'autres termes, la question qui se pose est celle de la qualité pour agir, étant donné que le paragraphe 24(1) exige que le demandeur soit directement touché par la loi contestée, tandis que l'article 52 ne comporte pas une telle exigence (*R. c. Ferguson*, 2008 CSC 6, [2008] 1 R.C.S. 96, au paragraphe 61).

[92] Outre les arguments qu'il invoque au sujet de la compétence de la Cour pour accorder une réparation systémique, le procureur général affirme que le juge ne disposait pas d'un fondement probatoire suffisant pour rendre un jugement déclaratoire systémique. Plus particulièrement, le procureur général affirme que les divers rapports et vérifications présentés étaient loin d'appuyer les conclusions générales tirées par le juge.

[93] Le juge disposait de nombreux rapports et/ou vérifications se rapportant à l'accessibilité des sites Web du gouvernement. Premièrement, il y avait des rapports relatifs à l'accessibilité des laissez-passer électroniques. Deuxièmement, on avait présenté des rapports gouvernementaux internes et externes concernant des sites Web ministériels déterminés qui évaluaient la conformité à la NSI de ces sites. Enfin, des rapports internationaux concernant l'accessibilité de divers sites Internet gouvernementaux avaient été déposés.

[94] With regard to the first category of documents, the Judge found that the CLF Standard “failed to address and allow ‘rich Internet applications’ that use ePass as a security channel” (Judge’s reasons, at paragraph 95). This led the Judge to find that the CLF Standard gave Web site developers only one option, i.e. either to make their sites accessible to the visually impaired and thus not creating rich Internet applications or creating rich Internet applications and thus not making their sites accessible.

[95] In the Judge’s opinion, the solution to the above problem was for the government to update the CLF Standard in accordance with the WCAG 2.0 guidelines which would thus allow the creation of rich Internet applications accessible to the visually impaired using ePass as a security channel.

[96] The Judge’s findings were based on four reports prepared by the government concerning ePass. These reports which assessed, *inter alia*, the security of ePass, were to the effect that it was not accessible to the visually impaired.

[97] The second group of documents consisted of reports which assessed specific departmental websites for compliance with the CLF Standard. Included in this category are internal and external audits which demonstrate that federal government websites significantly failed to meet the CLF Standard.

[98] The third category of documents is made up of two international reports, one issued by the United Nations and the other by the European Commission, which assessed, *inter alia*, the accessibility of various Canadian government websites. The Judge found that these reports were to the effect that most of the leading government websites, including those of the Government of Canada, did not meet international accessibility standards for the visually impaired.

[94] En ce qui concerne la première catégorie de documents, le juge a conclu que la NSI « ne tient pas compte des “applications Internet riches”, soit celles qui nécessitent les laissez-passer électroniques comme voie de communication protégée » (motifs du juge, au paragraphe 95). Le juge en a conclu que la NSI n’accordait aux concepteurs de sites Web qu’une seule alternative : rendre leurs sites accessibles aux personnes ayant une déficience visuelle, en ne créant pas d’applications Internet riches, ou créer des applications Internet riches, rendant ainsi leurs sites non accessibles aux personnes ayant une déficience visuelle.

[95] Suivant le juge, la solution à ce problème consistait pour le gouvernement à mettre la NSI à jour conformément aux lignes directrices des WCAG 2.0, ce qui permettrait de créer des applications Internet riches accessibles aux personnes ayant une déficience visuelle utilisant des laissez-passer électroniques comme voie de communication protégée.

[96] Les conclusions du juge de première instance étaient fondées sur quatre rapports publiés par le gouvernement au sujet des laissez-passer électroniques. Ces rapports, qui évaluaient notamment la sécurité des laissez-passer électroniques, concluaient que ces dispositifs de communication protégée n’étaient pas accessibles aux personnes ayant une déficience visuelle.

[97] Le second groupe de documents était constitué de rapports visant à évaluer la conformité de sites Web ministériels déterminés avec la NSI. Faisaient partie de cette catégorie des rapports de vérification internes et externes constatant que les sites Web du gouvernement fédéral ne respectaient pas de façon marquante la NSI.

[98] La troisième catégorie de documents était composée de deux rapports internationaux, le premier publié par les Nations Unies et l’autre par la Commission européenne, qui évaluaient entre autres l’accessibilité de divers sites Web du gouvernement canadien. Le juge a signalé que, suivant ces rapports, la plupart des principaux sites Web gouvernementaux, y compris ceux du gouvernement du Canada, ne respectaient pas les normes internationales en matière d’accessibilité établies au bénéfice des personnes ayant une déficience visuelle.

[99] In addition to the documentary evidence, there was further evidence regarding the lack of accessibility of federal websites. That evidence consisted of the affidavit evidence of a number of witnesses called by the parties. More particularly, there was the evidence of, *inter alia*, John Rae, a past president of the Alliance for Equality of Blind Canadians, the intervener in this case, that of Jutta Treviranus, Ms. Jodhan's expert witness, that of Ken Cochrane, the Chief Information Officer of the Government of Canada, that of Steve Buell, the project lead Accessibility Integration, Accessibility Centre of Excellence within Service Canada, and finally that of Nancy Timbrell-Muckle, the director Citizen Employment Service, Service Offering and Implementation Directorate, Citizen Service Branch, Service Canada.

[100] The Judge carefully reviewed the affidavit evidence and made crucial findings of which the following are the most relevant:

1. Both Ken Cochrane and Steve Buell acknowledged that ePass was inaccessible and that it did not comply with the CLF Standard. Mr. Buell acknowledged that there were many instances of non-compliance with the CLF Standard on government websites.

2. Nancy Timbrell-Muckle testified that the "Job Bank" and the "Job Match" links on the jobs.gc.ca website were inaccessible to the visually impaired because they were not in compliance with the CLF Standard. Although there are accessibility centres within the various government departments, i.e. to provide information, education and consultation with respect to accessibility, these centres have no enforcement powers. Mr. Buell testified that because the centres are without enforcement powers, the departments can be "blissfully ignorant" of accessibility problems (appeal book, Vol. 22, Tab D-49, at page 6185; cross-examination of Steve Buell, at page 81).

3. A Treasury Board spot audit of 47 departments found that none were fully compliant with the CLF Standard. Deputy heads of 22 of those departments were found to

[99] Outre la preuve documentaire, le juge disposait aussi d'éléments de preuve concernant les problèmes d'accessibilité aux sites Web fédéraux. Ces éléments de preuve étaient constitués d'affidavits souscrits par plusieurs témoins convoqués par les parties. Mentionnons plus particulièrement les témoignages de M. John Rae, ex-président de l'Alliance pour l'égalité des personnes aveugles du Canada, l'intervenante en l'espèce, de M^{me} Jutta Treviranus, témoin-expert de M^{me} Jodhan, de M. Ken Cochrane, dirigeant principal de l'information du gouvernement du Canada, de M. Steve Buell, chef de projet, accessibilité et intégration, Centre d'excellence en accessibilité au sein de Service Canada, et, enfin, de M^{me} Nancy Timbrell-Muckle, directrice des services et de la mise en œuvre, à la Direction générale des services aux citoyens de Service Canada.

[100] Le juge a attentivement examiné les affidavits et a tiré des conclusions cruciales, dont voici les plus importantes :

1. Ken Cochrane et Steve Buell ont tous les deux reconnu que les personnes ayant une déficience visuelle n'avaient pas accès aux laissez-passer électroniques et que ceux-ci n'étaient pas conformes à la NSI. M. Buell a reconnu que plusieurs sites Web du gouvernement ne respectaient pas la NSI.

2. Nancy Timbrell-Muckle a expliqué que les liens « Guichet emplois » et « Jumelage d'emplois » du site emplois.gc.ca n'étaient pas accessibles aux personnes ayant une déficience visuelle parce qu'ils ne respectaient pas la NSI. Même si les divers ministères du gouvernement disposaient de centres d'accessibilité chargés de fournir des conseils et des consultations en matière d'accessibilité, ces centres n'ont aucun pouvoir de contrainte. M. Buell a pour sa part déclaré que, comme ces centres n'ont aucun pouvoir de contrainte, les ministères [TRADUCTION] « ignorent tout » des problèmes d'accessibilité (dossier d'appel, vol. 22, onglet D-49, à la page 6185; contre-interrogatoire de Steve Buell, à la page 81).

3. À la suite de vérifications ponctuelles de 47 ministères, le Conseil du Trésor a constaté qu'aucun ne respectait intégralement la NSI. On a constaté que les

be in serious violation of the CLF Standard and, as a result, were sent letters by the CLF Office.

4. Ms. Jodhan was denied access to information and services on both the Statistics Canada website and the Service Canada main website, in regard to which the Judge found that the information sought by Ms. Jodhan was not available to her through another channel, either by telephone, in person or by mail, nor was it available to her in alternative formats, such as Braille or audio.

5. Jutta Treviranus explained in her affidavit basic accessibility problems that were frequently encountered by the visually impaired when trying to access government websites and online services, as well as the inaccessibility of the government's rich Internet applications.

[101] In my view, both the documentary evidence and the affidavit evidence support the Judge's conclusion that Ms. Jodhan and the visually impaired were regularly denied access to government services and information online. This is not to say that Ms. Jodhan has led evidence demonstrating that all of the websites of the 106 departments are not accessible. However, the evidence is, as the Judge concluded, sufficient to demonstrate that there are very serious problems of accessibility for the visually impaired throughout the government apparatus.

[102] Having considered the Judge's reasons and the evidence which is before us, I have not been persuaded by the Attorney General that the Judge made a palpable and overriding error in his assessment of the evidence. In truth, the Attorney General disagrees with the Judge's assessment of the evidence and invites us to substitute our appreciation of that evidence. I must therefore reject the Attorney General's contention that there was no evidentiary foundation justifying the making of a systemic remedy.

administrateurs généraux de 22 de ces ministères avaient commis des violations graves de la NSI, à la suite de quoi le Bureau de la normalisation leur avait écrit.

4. M^{me} Jodhan n'a pas été en mesure d'accéder à des renseignements et à des services tant sur le site Web de Statistique Canada que sur celui de Service Canada et le juge a conclu que les renseignements demandés par M^{me} Jodhan ne pouvaient lui être communiqués par d'autres moyens, que ce soit par téléphone, en personne ou par la poste et qu'elle ne pouvait non plus y accéder sous une autre forme, que ce soit en braille ou en format audio.

5. Jutta Treviranus a expliqué dans son affidavit les problèmes fondamentaux d'accessibilité que rencontrent fréquemment les personnes atteintes d'une déficience visuelle lorsqu'elles tentent d'accéder aux sites Web et aux services en ligne du gouvernement, sans parler de l'impossibilité d'accéder aux applications Internet riches du gouvernement.

[101] À mon avis, la preuve documentaire et les affidavits justifiaient la conclusion du juge de première instance suivant laquelle M^{me} Jodhan et les personnes atteintes d'une déficience visuelle s'étaient régulièrement vu refuser l'accès aux services et aux renseignements gouvernementaux en ligne. Cela ne veut pas dire pour autant que M^{me} Jodhan a présenté des éléments de preuve démontrant que tous les sites Web de 106 ministères n'étaient pas accessibles. Toutefois, ainsi que le juge l'a conclu, la preuve est suffisante pour démontrer qu'il existe de graves problèmes d'accessibilité auxquels les personnes ayant une déficience visuelle sont confrontées dans tout l'appareil gouvernemental.

[102] Après avoir examiné les motifs du juge ainsi que les éléments de preuve soumis à notre Cour, j'estime que le procureur général ne m'a pas convaincu que le juge avait commis une erreur manifeste et dominante dans son appréciation de la preuve. En fait, le procureur général est en désaccord avec l'appréciation que le juge a faite de la preuve et il nous invite à substituer notre appréciation de ces éléments de preuve à celle du juge. Je dois par conséquent rejeter l'argument du procureur général suivant lequel il n'existe pas de fondement probatoire qui justifierait d'accorder une réparation systémique.

[103] The Attorney General also says that there was no evidentiary basis to support the Judge's supervisory order. Later on in these reasons, I will address this submission when dealing with the Attorney General's specific arguments pertaining to the Judge's supervisory order.

3. Whether the Federal Court erred in finding that the government discriminated against vision impaired persons in violation of subsection 15(1) and that the discrimination was systemic

[104] In *Kapp*, the Supreme Court explained the test applicable to a determination under subsection 15(1) of the Charter. At paragraph 17, the Court said:

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.

[105] That test was recently reaffirmed by the Supreme Court in *Withler v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 12, [2011] 1 S.C.R. 396 (*Withler*), at paragraphs 30 and 61. In *Withler*, the Court carefully explained the purpose of the test. It made it clear that the first step was meant to eliminate those distinctions that the Charter did not intend to prohibit. In other words, only distinctions that were made on the basis of either enumerated grounds or grounds analogous to enumerated grounds were to be considered for purposes of the inquiry (*Withler*, at paragraph 23).

[106] The Court then indicated that distinctions based on enumerated or analogous grounds did not necessarily lead to a finding that section 15 rights had been violated. The raison d'être of the second leg was to enable the Court to make that determination.

[103] Le procureur général affirme également qu'il n'y avait aucun fondement probatoire justifiant l'ordonnance de surveillance rendue par le juge. Je vais revenir plus loin dans les présents motifs sur cet argument lorsque j'examinerai les moyens précis invoqués par le procureur général à ce sujet.

3. La Cour fédérale a-t-elle commis une erreur en concluant que les personnes atteintes d'une déficience visuelle étaient victimes de discrimination de la part du gouvernement en violation du paragraphe 15(1) de la Charte et que cette discrimination était systémique?

[104] Dans l'arrêt *Kapp*, la Cour suprême a expliqué le critère applicable pour déterminer l'existence d'une discrimination au sens du paragraphe 15(1) de la Charte. Au paragraphe 17, la Cour déclare :

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.

[105] Ce critère a récemment été réaffirmé par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Withler c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 12, [2011] 1 R.C.S. 396 (*Withler*), aux paragraphes 30 et 61. Dans l'arrêt *Withler*, la Cour a bien expliqué l'objet du critère. Elle a précisé que la première étape visait à supprimer les distinctions que la Charte n'entend pas interdire. En d'autres termes, l'examen judiciaire se limite aux seules distinctions qui sont fondées sur un motif énuméré ou sur un motif analogue (*Withler*, au paragraphe 23).

[106] La Cour a ensuite précisé que les distinctions fondées sur les motifs énumérés ou analogues ne suffisaient pas pour établir qu'un des droits protégés par le paragraphe l'article 15(1) avait été violé. La raison d'être du second volet de ce critère était de permettre à la Cour de tirer cette conclusion.

[107] Thus, to succeed, a claimant has to demonstrate “that the law has a discriminatory impact in terms of prejudicing or stereotyping in the sense expressed in *Andrews*” (*Withler*, at paragraph 34). In *Andrews*, McIntyre J., at pages 174–175 of his reasons for the Court, explained the concept of discrimination as follows:

... discrimination may be described as a distinction, whether intentional or not but based on grounds relating to personal characteristics of the individual or group, which has the effect of imposing burdens, obligations, or disadvantages on such individual or group not imposed upon others, or which withholds or limits access to opportunities, benefits, and advantages available to other members of society. Distinctions based on personal characteristics attributed to an individual solely on the basis of association with a group will rarely escape the charge of discrimination, while those based on an individual’s merits and capacities will rarely be so classed.

[108] The Court went on to explain that discrimination, or substantive inequality, could be demonstrated by showing that the impugned law perpetuated prejudice or disadvantage or stereotyping (*Withler*, at paragraphs 35–37).

[109] To enable the courts to perform this exercise, the Supreme Court enumerated a number of factors which, depending of the circumstances of the case, ought to be considered in assessing the merits of a claim of discrimination namely, the claimant’s historical position of disadvantage, the nature of the interest affected, correspondence between the benefit and the claimant’s needs and circumstances, the ameliorative effect of the law on others, and the multiplicity of interests which the law seeks to balance (*Withler*, at paragraph 38).

[110] At paragraph 39 of its reasons in *Withler*, the Court made the point that the ultimate purpose of the section 15 inquiry was to determine whether the impugned law violated the claimant’s rights to substantive equality. In particular, the Court made the following point:

The focus of the inquiry is on the actual impact of the impugned law, taking full account of social, political, economic and

[107] Ainsi, pour obtenir gain de cause, le demandeur doit démontrer « que la mesure législative a un effet discriminatoire parce qu’elle perpétue un préjugé ou un stéréotype au sens de l’arrêt *Andrews* » (*Withler*, au paragraphe 34). Dans l’arrêt *Andrews*, le juge McIntyre a expliqué, aux pages 174 et 175 des motifs de la Cour, le concept de la discrimination dans les termes suivants :

[...] la discrimination peut se décrire comme une distinction, intentionnelle ou non, mais fondée sur des motifs relatifs à des caractéristiques personnelles d’un individu ou d’un groupe d’individus, qui a pour effet d’imposer à cet individu ou à ce groupe des fardeaux, des obligations ou des désavantages non imposés à d’autres ou d’empêcher ou de restreindre l’accès aux possibilités, aux bénéfices et aux avantages offerts à d’autres membres de la société. Les distinctions fondées sur des caractéristiques personnelles attribuées à un seul individu en raison de son association avec un groupe sont presque toujours taxées de discriminatoires, alors que celles fondées sur les mérites et capacités d’un individu le sont rarement.

[108] La Cour a poursuivi en expliquant que l’on pouvait faire la preuve d’une discrimination ou d’une inégalité réelle en démontrant que la mesure législative contestée perpétuait un préjugé, un désavantage ou un stéréotype à l’égard d’un groupe défavorisé (*Withler*, aux paragraphes 35 à 37).

[109] Pour aider les tribunaux à s’acquitter de cette tâche, la Cour suprême a énuméré un certain nombre de facteurs qui, selon les circonstances de l’espèce, entraient en ligne de compte pour apprécier le bien-fondé d’une plainte de discrimination, en l’occurrence le fait que le demandeur a été historiquement désavantagé, la nature dans l’intérêt touché, la correspondance entre l’avantage et les besoins et les situations du demandeur, l’effet d’amélioration de la mesure législative sur la situation d’autrui et la multiplicité des intérêts qu’elle tente de concilier (*Withler*, au paragraphe 38).

[110] Au paragraphe 39 de l’arrêt *Withler*, la Cour a bien pris soin de préciser que l’objet ultime de l’analyse requise par l’article 15 était de déterminer si la mesure législative contestée violait le droit du demandeur à une égalité réelle. La Cour a notamment déclaré ce qui suit :

L’analyse est centrée sur l’effet réel de la mesure législative contestée, compte tenu de l’ensemble des facteurs sociaux,

historical factors concerning the group. The result may be to reveal differential treatment as discriminatory because of prejudicial impact or negative stereotyping. Or it may reveal that differential treatment is required in order to ameliorate the actual situation of the claimant group.

[111] The Supreme Court further opined, at paragraph 40 of its reasons in *Withler*, that formal comparison between the claimant and his or her group and a comparator group was not necessarily the best approach, adding that the better approach was one that took into account the full context which included “the situation of the claimant group and whether the impact of the impugned law is to perpetuate disadvantage or negative stereotypes about that group.”

[112] Discrimination under subsection 15(1) can result from a government policy that denies equal benefit despite a facially non-discriminatory law. In the present matter, the benefit at issue arises from the Communications Policy and the CLF Standard. In *CAD*, for example, the government’s policy regarding sign interpretation language, put forward in response to the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6, requirement that “prohibits the denial of access to any good, service, facility or accommodation on the basis of disability”, was held to be a benefit emanating from law (*CAD*, at paragraph 85).

[113] Consequently, the Judge was correct to state, at paragraph 142 of his reasons, that “a ‘law’ within the meaning of section 15 will include a government policy or activity.” In his view, the Communications Policy and the CLF Standard constituted the law at issue from which a benefit could emanate.

[114] The situation that arises in this case is similar to that which arose in *Eldridge* in that it is not the impugned legislation that potentially infringes the Charter but rather “the actions of particular entities” or as in this case the inaction “of a delegated decision-maker in applying [the law]” (*Eldridge*, at paragraphs 19–21).

politiques, économiques et historiques inhérents au groupe. Cette analyse peut démontrer qu’un traitement différent est discriminatoire en raison de son effet préjudiciable ou de l’application d’un stéréotype négatif ou, au contraire, qu’il est nécessaire pour améliorer la situation véritable du groupe de demandeurs.

[111] La Cour suprême s’est également dite d’avis, au paragraphe 40 de ses motifs dans l’arrêt *Withler*, qu’il ne s’agissait pas de procéder à une comparaison formelle avec un groupe de comparaison donné aux caractéristiques identiques, mais d’emprunter une démarche qui tienne compte du contexte dans son ensemble, y compris « la situation du groupe de demandeurs et la question de savoir si la mesure législative contestée a pour effet de perpétuer un désavantage ou un stéréotype négatif à l’égard du groupe ».

[112] Il peut y avoir discrimination au sens du paragraphe 15(1) lorsqu’une politique gouvernementale nie le droit au bénéfice égal de la loi malgré l’existence d’une loi en apparence non discriminatoire. En l’espèce, le bénéfice en question découle de la Politique de communication et de la NSI. Dans la décision *ACS*, par exemple, la Cour a jugé que la politique d’interprétation par langage gestuel que le gouvernement avait adoptée en réponse aux exigences de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6, et qui interdisait « de priver un individu, en raison d’une déficience, de biens, de services, d’installations ou de moyens d’hébergement » était un avantage prévu par la loi (*ACS*, au paragraphe 85).

[113] En conséquence, c’est à bon droit que le juge a affirmé, au paragraphe 142 de ses motifs, que « la “loi” au sens de l’article 15 inclut une politique ou une activité gouvernementale ». À son avis, la Politique de communications et la NSI constituaient la loi à partir de laquelle pouvait naître un bénéfice.

[114] La situation qui se présente en l’espèce ressemble à celle qui existait dans l’affaire *Eldridge*, en ce sens que ce ne sont pas les textes de loi attaqués qui sont susceptibles de violer la Charte, mais plutôt « les actes de certaines entités » ou, comme en l’espèce, « les actes d’un décideur à qui on a délégué son application » (*Eldridge*, aux paragraphes 19 à 21).

[115] It was therefore proper for the Judge to proceed to a review of the Communications Policy and of the CLF Standard. His review thereof led him to conclude, at paragraph 146 of his reasons, that the benefit at issue was online access to government information and services.

Characterization of the benefit at issue

[116] The Attorney General says that the Judge erred in his characterization of the benefit of the law at issue.

[117] The Attorney General argues that the benefit at issue is not, contrary to the Judge's finding, online access to government information and services but effective access to government information and services. In other words, the Attorney General says that Ms. Jodhan is not entitled to government information and services by her preferred channel of delivery. At paragraphs 62 and 63 of his memorandum of fact and law, the Attorney General clearly sets out his position:

... If one channel is not available or accessible, an individual's s. 15 right to substantive equality can be met by the government institution providing the information or service by means of an alternate channel or format, provided it is effective. In this way, reasonable accommodation of the diverse needs of Canadians, including persons with disabilities, is built into the benefit.

Alternate channels or formats, provided they allow for effective communications, reasonably accommodate the needs of persons with visual impairments, and constitute substantively equal treatment within the meaning of s. 15.

[118] In support of his position, the Attorney General relies both on the Communications Policy and the CLF Standard. More particularly, the Attorney General draws our attention to that part of the Communications Policy which provides that government institutions are to communicate with Canadians "through many channels" which include the telephone, mail, service centers, and the Internet, and that the information is to be available in multiple formats to ensure equal access, adding that

[115] C'est donc à juste titre que le juge a examiné la Politique de communication et la NSI et en a conclu, au paragraphe 146 de ses motifs, que le bénéfice qu'elles accordaient était l'accès en ligne aux services et aux renseignements du gouvernement.

Qualification du bénéfice en cause

[116] Le procureur général affirme que le juge a commis une erreur dans la façon dont il a qualifié le bénéfice conféré par la loi en l'espèce.

[117] Le procureur général soutient que le bénéfice en cause n'est pas, contrairement à ce qu'a conclu le juge, l'accès en ligne aux renseignements et services du gouvernement, mais le droit à un accès effectif aux services et aux renseignements gouvernementaux. En d'autres termes, suivant le procureur général, M^{me} Jodhan ne peut exiger un mode de communication déterminé pour exercer son droit d'accéder aux services et aux renseignements du gouvernement. Aux paragraphes 62 et 63 de son mémoire des faits et du droit, le procureur général expose clairement sa position à ce sujet :

[TRADUCTION] [...] Si un mode n'est pas disponible ou accessible, le droit à l'égalité réelle que l'article 15 garantit à l'intéressé peut être respecté par l'institution gouvernementale en fournissant le renseignement ou le service par un autre moyen ou un autre mode à condition que ce moyen ou ce mode soit efficace. De cette manière, on intègre dans le bénéfice en question des mesures raisonnables pour tenir compte des divers besoins des Canadiens, y compris ceux ayant des déficiences.

Les moyens et les modes de rechange tiennent raisonnablement compte des besoins des personnes ayant une déficience visuelle, à condition qu'ils permettent des communications efficaces, et ils constituent une égalité réelle de traitement au sens de l'article 15.

[118] À l'appui de sa position, le procureur général invoque la Politique de communication et la NSI. Plus particulièrement, il attire notre attention sur le fait que la Politique de communication qui prévoit que les institutions gouvernementales doivent communiquer avec les Canadiens « par de nombreux moyens », y compris le téléphone, la poste, les centres de services et l'Internet, et que les renseignements doivent être offerts sous diverses formes pour assurer l'égalité d'accès, ajoutant

traditional methods and new technologies are to be used to reach all Canadians.

[119] With regard to the CLF Standard, the Attorney General says that notwithstanding the fact that the CLF 1.0 Standard provides that online accessibility is the goal, visually impaired Canadians may have to use alternate versions of the information and services such as print, Braille, audio where online access is not possible.

[120] The Attorney General also relies on the Supreme Court's decision in *Eldridge* where it held that the hearing impaired were entitled to "effective communication" in accessing health care services and not necessarily to sign language interpretation, adding that the "effective communication" standard was flexible in that it took into account factors such as the context in which the communication took place, the number of people involved, and the importance of the communication.

[121] The Attorney General also relies on the Federal Court's decision in *CAD* and says that the Court accepted the *Eldridge* pronouncement and held that meaningful participation could be achieved by way of means other than visual interpretation services, such as in writing or electronic media.

[122] Thus, in the Attorney General's view, it necessarily follows that the benefit of online access is not the benefit emanating from law.

[123] The Attorney General makes the point that the Communications Policy contemplates delivery of information and services by way of multiple channels. One of the chosen channels is the Internet and to that extent, the Communications Policy requires government institutions to provide information and services online and emphasizes that the Internet and other means of electronic communications are "powerful enablers for building and sustaining effective communication within institutions and with their clients across Canada and around the world" (Communications Policy, Requirement No. 18).

qu'on peut utiliser les méthodes traditionnelles et les nouvelles technologies pour atteindre tous les Canadiens.

[119] En ce qui concerne la NSI, le procureur général affirme que, malgré le fait que la NSI 1.0 prévoit que l'objectif est l'accessibilité en ligne, les personnes ayant une déficience visuelle peuvent devoir recourir à d'autres versions des renseignements et des services, tels que les imprimés, le braille, et les formes audio lorsque l'accès en ligne n'est pas possible.

[120] Le procureur général invoque également l'arrêt *Eldridge*, dans lequel la Cour suprême du Canada a jugé que les personnes ayant une déficience auditive avaient droit à des « communications efficaces » lorsqu'elles tentent d'accéder aux services de soins de la santé et pas nécessairement à l'interprétation gestuelle, ajoutant que la norme des « communications efficaces » était une norme souple qui tenait compte de facteurs tels que le contexte dans lequel les communications avaient lieu, le nombre de participants et l'importance de la communication.

[121] Le procureur général cite par ailleurs la décision *ACS* de la Cour fédérale, signalant que la Cour y a accepté les conclusions tirées dans l'arrêt *Eldridge* et jugé qu'on pouvait assurer une participation utile en recourant à d'autres moyens que les services d'interprétation visuelle, notamment par écrit ou par des moyens électroniques.

[122] Ainsi, suivant le procureur général, il s'ensuit nécessairement que le bénéfice que constitue l'accès en ligne n'est pas un bénéfice prévu par la loi.

[123] Le procureur général fait valoir que la Politique de communication envisage la prestation de renseignements et de services par divers moyens. L'un de ces moyens est l'Internet et, dans cette mesure, la Politique de communication oblige les institutions gouvernementales à fournir des renseignements et des services en ligne et en soulignant que l'Internet et les 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 » (point 18 de la Politique de communication).

[124] The Communications Policy also requires government institutions to maintain an active presence on the Internet so as to, *inter alia*, provide access to public programs, services and information and to improve service delivery, connecting and interacting with citizens, enhancing public access and fostering public dialogue.

[125] The Communications Policy further states that Internet communication must conform to government policies and standards, and government institutions must manage their websites in accordance with Treasury Board standards.

[126] The CLF initiative, on the other hand, is there to provide universal accessibility standards and to ensure equitable access to the content of all government websites. Further, all government websites must comply with W3C Priority 1 and Priority 2 checkpoints “to ensure that sites can be easily accessed by the widest possible audience”.

[127] When read together, the Communications Policy and the CLF Standard make it clear that the goal is to provide Canadians “with timely, accurate, clear, objective and complete information about its policies, programs, services and initiatives” and that various ways are to be used to communicate with Canadians. More particularly, the Communications Policy recognizes that the Internet is an important tool for providing information and reviews to the public, and that it is to that end that the Policy directs the various departments subject to it to comply with the CLF Standard on accessibility of federal government websites.

[128] Thus, the Internet as a means of communication with Canadians and for Canadians to communicate and interact with government institutions is, in the eyes of the government, of great value and importance.

[124] La Politique de communication oblige également les institutions gouvernementales à maintenir une présence active sur Internet pour permettre notamment l'accès par voie électronique aux programmes et aux services publics ainsi qu'à l'information et pour améliorer la qualité des communications internes et externes, améliorer la prestation de services, se rapprocher des citoyens, interagir avec eux, élargir l'accès du public et favoriser le dialogue avec la population.

[125] La Politique de communication précise également que les communications par Internet doivent être conformes aux politiques et aux normes gouvernementales et que les institutions gouvernementales doivent gérer leurs sites Web conformément aux normes établies par le Conseil du Trésor.

[126] L'objet de l'initiative NSI est, en revanche, de prévoir des normes d'accessibilité universelles et de garantir un accès équitable aux contenus de tous les sites Web du gouvernement. De plus, tous les sites Web du gouvernement doivent être conformes aux critères de la priorité 1 et de la priorité 2 du WC3 « afin de garantir un accès facile au plus vaste auditoire possible ».

[127] Il résulte du rapprochement de la Politique de communication et de la norme NSI du gouvernement du Canada que l'objectif visé est de fournir aux Canadiens « des renseignements sur ses politiques, programmes, services et initiatives qui sont opportuns, exacts, clairs, objectifs et complets » et que l'on doit recourir à divers moyens pour communiquer avec les Canadiens. Plus particulièrement, la Politique de communication reconnaît que l'Internet constitue un outil important pour fournir des renseignements au public et que c'est pour atteindre cet objectif que la politique oblige les divers départements qui y sont assujettis à se conformer à la NSI relative à l'accessibilité des sites Web du gouvernement fédéral.

[128] En tant que moyen pour les institutions gouvernementales de communiquer avec les Canadiens et, pour les Canadiens, de communiquer et d'interagir avec eux, Internet constitue, aux yeux du gouvernement, un outil de grande importance et de grande valeur.

[129] The Attorney General says that effective access to government information and services, not online access, is the true benefit of the law. I have no difficulty going along with this proposition and thus I am prepared to agree with the Attorney General that the benefit of law is not, *per se*, online access to government information and services. However, I have great difficulty understanding how the benefit of access to government information and services can be truly enjoyed or exercised, in the present day, without access to that information by way of the Internet. In other words, depriving a person of access to government information and services by the use of one of the most important, if not the most important, tool ever designed for accessing not only government information and services, but all types of information and services, cannot constitute, in my respectful opinion, the provision of effective access to that information and those services.

[130] The thrust of the Attorney General's submission is that effective access to government information and services is attained when the information is accessed by a person irrespective of the means used to obtain the information. I understand the Attorney General to be saying that as long as the sought-after information and services are obtained, irrespective of the time lag and inconvenience encountered, there has been effective access and thus the same benefit has been received. In other words, if one person can access information online within a matter of minutes and another person can access the same information by traveling to a government office, waiting for his or her turn and then meeting with a government employee to obtain the same information, there has been effective access in both cases and thus both persons have received the same benefit of the law. I cannot agree with the Attorney General's position. In my view, one of the above two persons has not received the same benefit. They have not been treated equally.

[131] I am therefore of the view that the benefit of the law is access to government information and services. However, access thereto necessarily includes the benefit

[129] Le procureur général affirme que le véritable bénéfice accordé par la loi est d'assurer un accès efficace aux renseignements et services du gouvernement et non un accès en ligne. J'abonde dans le sens du procureur général et je suis donc disposé à accepter son argument que l'accès en ligne aux renseignements et services du gouvernement ne constitue pas, en soi, le bénéfice que confère la loi. J'ai toutefois beaucoup de difficulté à comprendre comment, dans l'état actuel des choses, une personne peut véritablement jouir du bénéfice que lui confère l'accès aux renseignements et services du gouvernement si elle ne peut accéder à ces renseignements par Internet. En d'autres termes, le fait de priver une personne de l'accès aux renseignements et services gouvernementaux par l'un des outils les plus importants, voire le plus important jamais conçu pour permettre l'accès non seulement aux services et renseignements du gouvernement, mais à tout type de renseignements et de services ne saurait, à mon humble avis, constituer, un accès efficace à ces renseignements et à ces services.

[130] Le procureur général soutient essentiellement que l'accès aux renseignements et services du gouvernement est efficace dès lors que l'intéressé peut y accéder, indépendamment du moyen utilisé pour obtenir les renseignements. Sauf erreur, le procureur général prétend que, dès lors que les renseignements et services demandés sont obtenus, indépendamment des délais et des inconvénients subis, il faut conclure que l'accès était efficace et que l'intéressé a eu droit au même bénéfice. En d'autres termes, si une personne peut accéder à des renseignements en ligne en quelques minutes et qu'une autre ne peut accéder aux mêmes renseignements qu'en se rendant à un bureau du gouvernement, en attendant son tour pour ensuite rencontrer un employé du gouvernement qui lui transmettra les mêmes renseignements, on a affaire dans les deux cas à un accès efficace et on peut conclure que les deux personnes ont eu droit au même bénéfice de la loi. Je ne puis souscrire à la position du procureur général. À mon avis, une des deux personnes en question n'a pas eu droit au même bénéfice de la loi. Ces deux personnes n'ont pas été traitées sur un pied d'égalité.

[131] Je suis par conséquent d'avis que le bénéfice conféré par la loi est de permettre d'accéder aux renseignements et services du gouvernement. Toutefois,

of online access, which is not just an ancillary component of the multichannel delivery mechanism, but an integral part thereof. In other words, one cannot speak of access to government information and services without including access thereto by way of the Internet.

[132] Before turning to the subsection 15(1) test, I wish to address the Attorney General's submission that section 15 cannot be interpreted as creating an additional right owed to Ms. Jodhan and others for the government to monitor and ensure compliance.

[133] The Attorney General argues that such a right does not exist at law and that there is no authority in support of such a right, adding that the only right at issue was the section 15 right to equal benefit of the law which, the Attorney General says, is effective access to government information and services without discrimination. More particularly, the Attorney General says that there is no separate or free-standing section 15 right for the government to "monitor" and ensure compliance with web accessibility standards owed directly to any person and that how the government ensures this goal is a matter for its own governance. In other words, the Attorney General says that it is only the actual provision of effective access that can be subject to oversight by the Court by means of Charter litigation.

[134] I agree with the Attorney General that the only right at issue is the section 15 right to equal benefit of the law. The Treasury Board's failure to monitor and ensure compliance with its standards may well be the cause of the violation of Ms. Jodhan's section 15 rights, but does not constitute in and of itself a violation of her section 15 rights. Consequently, in my view, the Judge's determination that the Treasury Board's failure to monitor and ensure compliance constituted a violation of Ms. Jodhan's section 15 rights must be set aside.

l'accès à ces services et renseignements englobe le bénéfice que constitue l'accès en ligne, lequel ne constitue pas un simple élément accessoire du mécanisme de prestation par divers moyens, mais en fait partie intégrante. En d'autres termes, on ne peut parler d'accès aux renseignements et services gouvernementaux sans y inclure nécessairement l'accès à ces renseignements et services par Internet.

[132] Avant de passer à l'examen du critère du paragraphe 15(1), je tiens à aborder l'argument du procureur général suivant lequel l'article 15 ne saurait être interprété comme créant un droit additionnel permettant à M^{me} Jodhan et à d'autres personnes d'obliger le gouvernement à contrôler l'application de ces normes.

[133] Le procureur général affirme que ce droit n'existe pas en droit et qu'il n'y a pas de précédent qui appuie l'existence d'un tel droit, ajoutant que le seul droit en cause est celui reconnu par l'article 15 au même bénéfice de la loi, droit qui, selon le procureur général, se traduit par le droit à l'accès efficace aux renseignements et services du gouvernement, sans discrimination. Plus particulièrement, le procureur général affirme qu'il n'existe pas de droit distinct ou autonome que toute personne pourrait directement faire valoir pour contraindre le gouvernement, en vertu de l'article 15, à « contrôler » l'application des normes d'accessibilité au Web. Le procureur général ajoute que le gouvernement a toute latitude pour déterminer la façon d'atteindre cet objectif. En d'autres termes, le procureur général affirme que seule la fourniture d'un accès efficace peut faire l'objet d'un contrôle de la part de la Cour dans le cadre d'un litige relatif à l'application de la Charte.

[134] Je suis d'accord avec le procureur général pour dire que le seul droit en cause est le droit reconnu à l'article 15 au bénéfice égal de la loi. Le défaut du Conseil du Trésor de contrôler l'application de ces normes peut fort bien être à l'origine de la violation des droits qui sont garantis à M^{me} Jodhan par l'article 15, mais il ne constitue pas en soi une violation des droits que lui reconnaît l'article 15. En conséquence, j'estime qu'il y a lieu d'annuler la conclusion du juge suivant laquelle le défaut du Conseil du Trésor de contrôler

l'application des normes en question constitue une violation des droits garantis à M^{me} Jodhan par l'article 15 de la Charte.

The first part of the subsection 15(1) test

[135] I now turn to the first part of the test so as to determine whether the law creates a distinction based on an enumerated ground, i.e. visual impairment. In other words, do the Communications Policy and the CLF Standard create a distinction between the visually impaired and others on the basis of their physical disability?

[136] The Judge dealt with this at paragraphs 148–153 of his reasons. First, he expressed the view that the Communications Policy and the CLF Standard were facially neutral with regard to website accessibility in that the applicable standards were identical for all users. However, in his view, Ms. Jodhan and the visually impaired were treated differently because of their disability.

[137] In support of that proposition, the Judge found that the CLF 1.0 Standard had not been properly implemented nor enforced by the deputy heads of the 106 departments thus rendering many of the websites inaccessible to the visually impaired. He also found that 83 online departmental interactive rich Internet applications, which used “ePass”, were not accessible to the visually impaired. This led the Judge to state that updating the current CLF Standard to meet the new international standard would make the interactive online services accessible.

[138] As a result, the Judge concluded, correctly in my view, that the impugned law created a distinction based on Ms. Jodhan's physical disability. In other words, Ms. Jodhan and the visually impaired had received a different treatment because of their visual impairment.

Premier volet du critère du paragraphe 15(1)

[135] Je passe maintenant au premier volet du critère pour déterminer si la loi crée une distinction fondée sur un motif énuméré, en l'occurrence la déficience visuelle. En d'autres termes, la Politique de communication et la NSI créent-elles une distinction entre les personnes ayant une déficience visuelle et les autres personnes sur le fondement de leur déficience physique?

[136] Le juge a examiné cette question aux paragraphes 148 à 153 de ces motifs. Premièrement, il s'est dit d'avis que la Politique de communication et la NSI étaient apparemment neutres en ce qui concerne l'accessibilité aux sites Web, en ce sens qu'elles fixent des normes qui devaient être appliquées de façon identique dans le cas de tous les utilisateurs. Toutefois, selon le juge, M^{me} Jodhan et les personnes atteintes d'une déficience visuelle avaient été traitées différemment en raison de leur déficience.

[137] À l'appui de cette proposition, le juge a conclu que la NSI 1.0 n'avait pas été appliquée et mise en œuvre adéquatement par les administrateurs généraux des 106 ministères de sorte que les personnes ayant une déficience visuelle ne pouvaient accéder à bon nombre de ces sites. Il a également conclu que les personnes ayant une déficience visuelle n'avaient pas accès aux 83 applications Internet riches interactives en ligne qui utilisaient une voie de communication protégée appelée « laissez-passer électronique », ce qui a amené le juge à conclure que l'on pourrait rendre ces services interactifs en ligne accessibles en mettant à jour la NSI actuelle pour la rendre conforme aux nouvelles normes internationales.

[138] Le juge a par conséquent conclu, à bon droit selon moi, que la loi contestée créait bel et bien une distinction fondée sur la déficience physique de M^{me} Jodhan. En d'autres termes, M^{me} Jodhan et les personnes ayant une déficience visuelle avaient fait

[139] Other than arguing that the Judge mischaracterized the benefit at issue, the Attorney General does not question the finding that the scheme for the provision of government information and services denies the visually impaired of a benefit that others receive, i.e. that sighted persons are able to access all of the government's websites. However, the Attorney General submits that having regard to the relevant context, the impugned law does not "perpetuate[s] disadvantage or prejudice, or stereotype[s] the claimant group" (*Withler*, at paragraph 70). Put another way, the distinction which the Communications Policy and the CLF Standard make does not create a disadvantage which results in discrimination under subsection 15(1). I now turn to that question.

The second part of the subsection 15(1) test

[140] The Judge dealt with this question at paragraphs 154–174 of his reasons, a summary of which appears at paragraphs 57–66 of these reasons. I therefore need not repeat the Judge's findings and conclusions on this point.

[141] I now turn to the Attorney General's submission as to why the Judge erred in concluding that the distinction made by the law created a disadvantage that amounted to discrimination under subsection 15(1) of the Charter.

[142] The Attorney General begins his argument by submitting that in *Withler*, the Supreme Court made it clear that the purpose of the second step of the section 15 inquiry was to determine whether, in light of the full context, the distinction made by the law created a disadvantage by perpetuating prejudice or stereotyping, adding that this analysis was to be conducted by considering the factors which the Supreme Court enunciated in *Withler*.

l'objet d'une différence de traitement en raison de leur déficience visuelle.

[139] Le seul reproche que le procureur général adresse au juge est d'avoir mal qualifié le bénéfice en question; il ne remet pas en question sa conclusion que le mécanisme par lequel les renseignements et services gouvernementaux sont fournis aux personnes ayant une déficience visuelle prive celles-ci d'un bénéfice auquel d'autres personnes ont droit, c'est-à-dire que les personnes qui peuvent voir peuvent avoir accès à tous les sites Web du gouvernement. Le procureur général soutient toutefois que, compte tenu du contexte pertinent, la loi contestée « [ne] perpétue [pas] un désavantage ou un préjugé ou [n']applique [pas] un stéréotype au groupe de demandeurs » (*Withler*, au paragraphe 70). Autrement dit, la distinction entre la Politique de communication et la NSI ne crée pas un désavantage qui se traduit par une discrimination au sens du paragraphe 15(1). Je passe maintenant à cette question.

Deuxième volet du critère du paragraphe 15(1)

[140] Le juge a examiné cette question aux paragraphes 154 à 174 de ses motifs. On en trouve un résumé aux paragraphes 57 à 66 des présents motifs. Il n'est donc pas nécessaire que je répète les conclusions et constatations du juge à cet égard.

[141] Je passe maintenant à l'argument du procureur général quant aux raisons pour lesquelles le juge a, selon lui, commis une erreur en concluant que la distinction établie par la loi avait pour effet de créer un désavantage qui équivalait à de la discrimination au sens du paragraphe 15(1) de la Charte.

[142] Le procureur général commence son argumentation en faisant valoir que, dans l'arrêt *Withler*, la Cour suprême du Canada a clairement indiqué que la deuxième étape de l'analyse exigée par l'article 15 visait à déterminer si, compte tenu de tout le contexte, la distinction établie par la loi créait un désavantage en perpétuant un préjugé ou un stéréotype, ajoutant que cette analyse devait être effectuée en tenant compte des facteurs énoncés par la Cour suprême dans l'arrêt *Withler*.

[143] Having taken the position that there was no basis for the issuance of a systemic remedy for jurisdictional and evidentiary reasons, the Attorney General provided for our guidance a section 15 inquiry on only those three websites which the Judge found to be inaccessible: one site of Statistics Canada, one site of Service Canada and the “Job Bank” site of Service Canada.

[144] In regard to these websites, the Attorney General says that alternate channels or formats which effectively communicate government information and services sought by the visually impaired correspond to their actual needs and circumstances. The Attorney General also says that the accessibility standards are ameliorative in purpose and effect and that they are designed to benefit many individuals in different circumstances and with different interests, with a wide variety of disabilities. The Attorney General also says that the standards are intended to balance a multiplicity of interests, including official languages obligations and the protection of users’ privacy and dignity.

[145] The Attorney General further says that Ms. Jodhan’s interests in this case are narrow, i.e. access to certain information and services available on three particular websites through a preferred channel of communication, the Internet, and that these narrow interests, to use the words of the Supreme Court in *Law*, at paragraph 74, cannot be characterized as a denial of access to a “fundamental social institution” as affecting “a basic aspect of full membership in Canadian society” or as constituting “a complete non-recognition of a particular group”.

[146] This leads the Attorney General to assert that Ms. Jodhan’s alleged inability to access particular information and services online does not “operate to perpetuate prejudice or stereotyping against the claimant”, adding that satisfying Ms. Jodhan’s needs for government information and services by channels or

[143] Après avoir soutenu que rien ne justifiait en l’espèce d’accorder une réparation systémique pour des raisons de compétence et de preuve, le procureur général nous a proposé une analyse axée sur l’article 15 portant sur les seuls trois sites Web que le juge avait considérés comme n’étant pas accessibles : un site de Statistique Canada, un site de Service Canada et le « Guichet emplois » de Service Canada.

[144] En ce qui concerne ces sites Web, le procureur général explique que les autres moyens qui permettent de communiquer efficacement des renseignements et des services gouvernementaux demandés par des personnes ayant une déficience visuelle répondent à leurs besoins et à leur situation concrète. Le procureur général affirme également que les normes d’accessibilité ont un effet d’amélioration sur la situation des autres participants et qu’elles sont conçues pour répondre aux besoins de diverses personnes se trouvant dans diverses situations et possédant des intérêts différents ainsi que des déficiences différentes. Le procureur général soutient également que les normes visent à concilier la multiplicité des intérêts en présence, y compris les obligations en matière de langues officielles et la protection de la vie privée et de la dignité des utilisateurs.

[145] Le procureur général ajoute que les intérêts de M^{me} Jodhan en l’espèce sont étroitement circonscrits, en ce sens qu’elle cherche à faire reconnaître son droit d’accès à certains renseignements et services offerts sur trois sites Web bien précis en recourant à un moyen de communication qu’elle privilégie, Internet, et que le refus de tenir compte de ces intérêts limités, pour reprendre les mots employés par la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Law*, au paragraphe 74, ne saurait être considéré comme un refus d’accès à « une institution sociale fondamentale » qui compromettrait « un aspect fondamental de la pleine appartenance à la société canadienne » ou aurait « pour effet d’ignorer complètement un groupe particulier ».

[146] Le procureur général en conclut que la présumée impossibilité pour M^{me} Jodhan d’accéder à des renseignements et services déterminés en ligne [TRADUCTION] « n’a pas pour effet de perpétuer un préjugé ou des stéréotypes contre la demanderesse », ajoutant que le fait de répondre aux besoins de M^{me} Jodhan en matière de

formats other than the Internet corresponds to her needs, capacity and circumstances, and that alternate channels or formats “that communicate effectively the information and services sought do not constitute discriminatory treatment” (Attorney General’s memorandum of fact and law, at paragraph 72).

[147] For the reasons that follow, I cannot agree with the Attorney General.

[148] On the record before him, the Judge found that there had been a breach of subsection 15(1) by reason of inadequate web accessibility standards, as concerns the accessibility of rich Internet applications using ePass as a secure channel, and by the failure of the Treasury Board to ensure implementation of its accessibility standards across the various departments. Hence, in the Judge’s view, Ms. Jodhan and the visually impaired were systematically denied the benefit of access to government information and services online.

[149] The Attorney General’s position before us is that the Judge erred in his characterization of the benefit. In the Attorney General’s submission, that benefit is effective access to government information and services. Consequently, the Attorney General says that the provision of its services and information by way of alternative channels and formats, i.e. by mail, telephone and in-person visits to government centres (the alternative channels) and Braille (alternative format) is sufficient to meet the substantive equality test of subsection 15(1). Thus, if I properly understand the Attorney General’s case, even if the government failed to provide the visually impaired with any access to its websites, this would not constitute a violation of subsection 15(1), as effective access would have been made available through other means of communication.

[150] In my view, that cannot be right. In *Eldridge*, at paragraph 73, the Supreme Court held that every benefit

renseignements et de services gouvernementaux par d’autres moyens qu’Internet correspond aux besoins, à la capacité et à la situation de M^{me} Jodhan et que des moyens de rechange qui permettent [TRADUCTION] « de communiquer efficacement les renseignements et les services réclamés ne constituent pas un traitement discriminatoire » (mémoire des faits et du droit du procureur général, au paragraphe 72).

[147] Pour les motifs qui suivent, je ne puis souscrire aux prétentions du procureur général.

[148] Au vu du dossier dont il disposait, le juge a conclu qu’il y avait eu violation du paragraphe 15(1) en raison de normes d’accessibilité au Web inadéquates pour ce qui était de l’accès aux applications Internet riches pour lesquelles les utilisateurs se servaient de laissez-passer électroniques comme voie de communication protégée, et en raison du défaut du Conseil du Trésor de s’assurer que ses normes d’accessibilité soient respectées par les divers ministères. Le juge a estimé que M^{me} Jodhan et les personnes ayant une déficience visuelle s’étaient donc systématiquement vues priver du bénéfice d’un accès aux renseignements et aux services gouvernementaux en ligne.

[149] La thèse que le procureur général a défendue devant nous est que la juge a commis une erreur dans sa qualification du bénéfice en question. Suivant le procureur général, ce bénéfice consiste en un accès efficace aux renseignements et services du gouvernement. En conséquence, le procureur général affirme que la fourniture de ces renseignements et services par des moyens de rechange tels que le courrier, le téléphone et les visites en personne dans les centres du gouvernement (les moyens de rechange) et par des textes en braille (les supports de rechange) suffit pour satisfaire aux critères de l’égalité réelle du paragraphe 15(1). Ainsi, si j’ai bien compris la thèse du procureur général, même si le gouvernement ne donne pas accès à ses sites Web aux personnes ayant une déficience visuelle, il ne pourrait être accusé d’avoir violé le paragraphe 15(1), étant donné qu’il aurait assuré un accès efficace par d’autres moyens de communication.

[150] À mon avis, ce raisonnement ne peut être validé. Dans l’arrêt *Eldridge*, au paragraphe 73, la Cour suprême

offered by the government had to be offered in a non-discriminatory manner and that in achieving that goal, the government might be required to take positive action. Substantially for the reasons given by the Judge, I must conclude that the consequence of the Treasury Board's failure to issue adequate standards and to ensure departmental compliance with its accessibility standards is that Ms. Jodhan and the visually impaired are denied equal access to the benefit of government information and services. An easy remedy to that situation is for the Treasury Board to correct the inadequacy of its standards and to use its best efforts to ensure that the standards are implemented by the various departments under its supervision.

[151] As I indicated earlier, I have difficulty with the proposition that equal access to government information and services can be attained without access to online information and services. In the present matter, no evidence has been offered by the Attorney General to the effect that there is any impediment to moving forward and enabling the visually impaired to readily access government information and services online. Consequently, I also have difficulty with the proposition that alternative formats and channels meet the goal of substantive equal treatment. Where not possible for technological, cost, or other reasons, I readily accept that the visually impaired would have to access government information and services through alternative formats or channels. Thus, to the extent possible, the benefit of law offered to the public must be as inclusive as possible. As stated by the Supreme Court in *VIA Rail*, at paragraph 175:

It is the rail service itself that is to be accessible, not alternative transportation services such as taxis. Persons with disabilities are entitled to ride with other passengers, not consigned to separate facilities.

[152] Thus, applying that approach to the present matter, Ms. Jodhan and the visually impaired are entitled

a expliqué qu'à partir du moment où l'État accorde effectivement un avantage, il est obligé de le faire sans discrimination et que, pour ce faire, il se peut qu'il doive prendre des mesures concrètes. Essentiellement pour les motifs exposés par le juge, force m'est de conclure que le défaut du Conseil du Trésor d'établir des normes adéquates et de s'assurer que les ministères se conformaient à ses normes d'accessibilité a eu pour conséquence de refuser à M^{me} Jodhan et aux personnes ayant une déficience visuelle l'égalité d'accès au bénéfice que constitue l'accès aux renseignements et services du gouvernement. Il existe une solution facile pour remédier à la situation. Le Conseil du Trésor peut corriger ses normes et tout faire en son pouvoir pour s'assurer que ses normes soient mises en œuvre par les divers ministères qui relèvent de lui.

[151] Comme je l'ai déjà expliqué, j'ai de la difficulté avec l'idée que l'on peut atteindre l'égalité d'accès aux renseignements et services gouvernementaux sans offrir un accès en ligne à ces mêmes renseignements et services. Dans le cas qui nous occupe, aucun élément de preuve n'a été présenté par le procureur général pour démontrer qu'il existait des obstacles empêchant les personnes ayant une déficience visuelle d'avoir un accès rapide aux renseignements et services gouvernementaux en ligne. Par conséquent, j'ai également de la difficulté avec la proposition suivant laquelle des supports et moyens de rechange satisfont à l'objectif de l'égalité de traitement réel. Si l'accès était impossible pour des raisons technologiques ou économiques, ou pour une autre raison, j'accepterais volontiers que les personnes ayant une déficience visuelle pourraient avoir accès aux renseignements et services gouvernementaux par le truchement de supports ou de moyens de rechange. Ainsi, dans la mesure du possible, le bénéfice de la loi offert au public doit être aussi englobant que possible. Ainsi que la Cour suprême l'a déclaré dans l'arrêt *VIA Rail*, au paragraphe 175 :

C'est le service ferroviaire lui-même qui doit être accessible, et non les autres services de transport comme les taxis. Les personnes ayant une déficience ont le droit de voyager avec les autres passagers et non d'être confinées dans des installations distinctes.

[152] Si l'on applique ce raisonnement au cas qui nous occupe, M^{me} Jodhan et les personnes ayant une

to full access to government information and services which clearly includes online access. It should be remembered that one of the goals of the government's Communications Policy is to allow Canadians to access its information and services at a time and place of their choosing. If the visually impaired are relegated to alternative channels and formats, they certainly will not be choosing the time and place in which to access the government's information and services.

[153] At paragraph 157 of his reasons, the Judge opines that the examples provided by Ms. Jodhan combined with the evidence of systemic problems with the CLF Standard show that the visually impaired do not have access to government information and services equally with sighted persons, adding that the visually impaired encounter difficulty "in being otherwise accommodated with the same information." In that respect, the Judge pointed out that in three cases, Ms. Jodhan had not been accommodated with written material in Braille. Thus, in the Judge's opinion, the distinction created a disadvantage for the visually impaired. Further, the effect of inaccessibility of the government's online information and services forces the visually impaired to, *inter alia*, rely on sighted assistance in order to access the information and services. In *VIA Rail*, Abella J., writing for the majority, made the following point at paragraph 162:

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.

[154] Invoking the words of Abella J. in *VIA Rail*, Ms. Jodhan says that forcing her to rely on sighted assistance is demeaning and propagates the point of view that she and the visually impaired are less capable and

déficience visuelle ont par conséquent droit à un accès complet aux renseignements et services gouvernementaux et cet accès comprend de toute évidence l'accès en ligne. Il faut se rappeler que l'un des objectifs de la Politique de communication du gouvernement est de permettre aux Canadiens d'accéder à ses renseignements et services au lieu et au moment de leur choix. Si les personnes ayant une déficience visuelle sont reléguées à des moyens et à des supports de rechange, elles n'auront certainement pas le choix du lieu et du moment auxquels elles souhaitent accéder aux renseignements et services du gouvernement.

[153] Au paragraphe 157 de ses motifs, le juge se dit d'avis que les cas précis cités par M^{me} Jodhan et les éléments de preuve concernant les problèmes systémiques associés à la NSI démontraient que les personnes ayant une déficience visuelle n'ont pas accès aux renseignements et services offerts en ligne par le gouvernement sur un pied d'égalité avec les personnes voyantes, ajoutant qu'elles éprouvaient de grandes difficultés « à obtenir ces services par d'autres moyens ». À cet égard, le juge a souligné que, dans trois cas, M^{me} Jodhan n'avait pu obtenir qu'on lui fournisse en braille les renseignements demandés. Ainsi, suivant le juge, les personnes aveugles étaient effectivement défavorisées en raison de cette distinction. De plus, l'impossibilité d'accéder aux renseignements et services en ligne du gouvernement avait pour effet de forcer les personnes ayant une déficience visuelle à compter sur l'aide de personnes n'ayant pas une telle déficience pour accéder aux renseignements et services qu'elles souhaitaient obtenir. Dans l'arrêt *VIA Rail*, la juge Abella, qui écrivait au nom de la majorité, a expliqué ce qui suit au paragraphe 162 :

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 tous 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.

[154] Reprenant à son compte le raisonnement suivi par la juge Abella dans l'arrêt *VIA Rail*, M^{me} Jodhan affirme que le fait de la forcer à demander de l'aider à une personne qui peut voir est humiliant et perpétue

less worthy than those who can see, adding that not only did this constitute an invasion, but that it required her and those like her “to go to time and trouble not required of sighted persons” (respondent’s memorandum of fact and law, at paragraph 99). On the basis of the Supreme Court’s rationale in *VIA Rail*, it is very difficult to disagree with Ms. Jodhan’s assertion, since subsection 15(1) of the Charter provides that she has the right to equal benefit of the law. Thus, she is entitled to access the government information and services as effectively as those who have no visual impairment.

[155] The government’s failure to ensure that Ms. Jodhan and the visually impaired be given the same access to its information and services as those given to the non visually impaired perpetuates, in Ms. Jodhan’s words, “the pre-existing disadvantage of people with disabilities by exacerbating their historic exclusion and marginalization from Canadian society” (respondent’s memorandum of fact and law, at paragraph 103). In making this assertion, Ms. Jodhan refers to *Withler* at paragraph 38, where the Supreme Court indicated that establishing a claimant’s historical position of disadvantage or demonstrating existing prejudices against the claimant’s group, as well as the nature of the interests that are affected, were relevant considerations.

[156] Ms. Jodhan points out that the Attorney General has conceded in these proceedings that Ms. Jodhan and those like her have been historically subject to pre-existing disadvantage and subject to stereotyping that they were not as capable as those with sight. This leads Ms. Jodhan to argue that denying her and those like her access to government information and services online has the effect of reinforcing “existing inaccurate understandings of the merit, capabilities and worth of vision impaired persons. It results in their further stigmatization” (respondent’s memorandum of fact and law, at paragraph 104). Again, I can find no basis to disagree with that statement.

l’opinion qu’elle et les autres personnes qui souffrent d’une déficience visuelle ont moins de capacités et de valeur que celles qui peuvent voir, ajoutant que, non seulement cette façon de voir est attentatoire, mais qu’elle oblige les personnes qui se trouvent dans sa situation à [TRADUCTION] « consacrer du temps et des efforts dont sont dispensées les personnes qui peuvent voir » (mémoire des faits et du droit de l’intimée, au paragraphe 99). Si l’on suit le fil du raisonnement de la Cour suprême dans l’arrêt *VIA Rail*, il est difficile de ne pas être d’accord avec M^{me} Jodhan, étant donné que le paragraphe 15(1) de la Charte lui garantit le droit au même bénéfice de la loi. Elle a donc droit d’accéder aux renseignements et services du gouvernement aussi efficacement que ceux qui ne sont pas atteints d’une déficience visuelle.

[155] Le défaut du gouvernement de s’assurer que M^{me} Jodhan et les personnes atteintes comme elle d’une déficience visuelle bénéficient du même accès à ces renseignements et services que celui auquel ont droit les personnes qui ne souffrent pas de déficience visuelle perpétuent, pour reprendre les mots de M^{me} Jodhan, [TRADUCTION] « le traitement défavorable que subissent déjà les personnes déficientes en exacerbant leur exclusion et marginalisation historiques de la société canadienne » (mémoire des faits et du droit de l’intimée, au paragraphe 103). À l’appui de cet argument, M^{me} Jodhan invoque l’arrêt *Withler*, dans lequel la Cour suprême explique, au paragraphe 38, que l’on peut tenir compte d’éléments tendant à prouver qu’un demandeur a historiquement été désavantagé ou a fait l’objet de préjugés, ainsi que de la nature de l’intérêt touché.

[156] M^{me} Jodhan souligne que le procureur général a admis dans la présente instance qu’elle et les personnes se trouvant dans sa situation ont historiquement fait l’objet d’un désavantage préexistant et de stéréotypes suivant lesquels elles étaient moins capables que les personnes qui peuvent voir, ce qui l’amène à soutenir que le fait de lui refuser à elle et aux personnes se trouvant dans la même situation qu’elle l’accès à des renseignements et services gouvernementaux en ligne a pour effet de renforcer [TRADUCTION] « la conception inexacte actuelle qui a cours en ce qui concerne le mérite, la capacité et la valeur des personnes ayant une déficience visuelle, ce qui se traduit par une plus grande

stigmatisation » (mémoire des faits et du droit de l'intimée, au paragraphe 104). Là encore, je ne trouve aucune raison qui me justifierait d'être en désaccord avec cette affirmation.

[157] Ms. Jodhan further submits that the impact of the Treasury Board's failure to ensure equal access to government websites and online services severely impacts Ms. Jodhan and those like her, in that they are systematically denied access to information and services which are readily accessible online by the sighted population. The end result of this denial, in my view, is that Ms. Jodhan and the visually impaired are not afforded substantive equality, because they are being denied the ability to interact with government institutions on a basis equal to that of those who can see.

[158] At paragraph 179 of his reasons, the Judge summarized his conclusions and findings. In particular, I wish to make mine his sub-points 9 and 10, which I hereby adopt:

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 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.

[157] M^{me} Jodhan affirme également que le défaut du Conseil du Trésor de garantir l'égalité d'accès à tous aux services en ligne et sites Web du gouvernement a de sérieuses répercussions sur elle sur les autres personnes se trouvant dans sa situation, en ce sens qu'on leur refuse systématiquement l'accès à des renseignements et services qui sont facilement accessibles en ligne aux personnes qui peuvent voir. Il s'ensuit, à mon avis, qu'en raison de cette situation, M^{me} Jodhan et les personnes ayant une déficience visuelle sont privées de leur droit à une égalité réelle parce qu'elles sont privées de leur capacité d'interagir avec des institutions gouvernementales sur un pied d'égalité avec les personnes qui peuvent voir.

[158] Au paragraphe 179 de ses motifs, le juge a résumé ses conclusions et constatations. Je tiens notamment à faire miennes les observations qu'il formule aux alinéas 9 et 10 :

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 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.

[159] One final comment in regard to this question. It is clear to me that the principle of accommodation which we must consider at the subsection 15(1) stage are the positive steps which the government may take so as to deliver a benefit of law equally to disadvantaged groups. As the Judge points out in his reasons, implementing the accessibility standards would ameliorate the position of Ms. Jodhan and the visually impaired and prevent discrimination. However, reasonable accommodation, in the larger sense, is, as the Supreme Court clearly held in *Eldridge*, at paragraph 79, “generally equivalent to the concept of ‘reasonable limits’” and is to be addressed in the course of section 1 analysis. The Supreme Court in *Eldridge* reminded us that “reasonable accommodation” was not a device to be used in restricting “the ambit of [subsection] 15(1).” Consequently, in adopting sub-points 9 and 10 of paragraph 179 of the Judge’s reasons, I am obviously not saying that reasonable accommodation, in the larger sense, as discussed in *Eldridge*, should be debated in the course of a subsection 15(1) analysis. I understand the Judge’s comments to be that the steps taken by the government, i.e. the positive steps which the government may take to deliver substantive equality, do not achieve the purpose intended and , therefore, that substantive equality has not been delivered to Ms. Jodhan and the visually impaired.

[160] Consequently, there is an argument to be made that the discussion concerning the alternative channels available to Ms. Jodhan and the visually impaired is a discussion which ought to have been in the confines of a section 1 analysis, to the extent that the alternative channels can be fitted in the concept of “reasonable accommodation”.

[161] For these reasons, I see no basis to interfere with the Judge’s conclusion that the failure to ensure equal access by Ms. Jodhan and by the visually impaired to

[159] Une dernière observation au sujet de cette question. Il est évident à mes yeux que le principe des mesures d’adaptation dont il faut tenir compte à l’étape de l’analyse fondée sur le paragraphe 15(1) correspond aux mesures concrètes que le gouvernement peut prendre pour faire en sorte que les groupes défavorisés soient en mesure de jouir de l’égalité de bénéfice de la loi. Ainsi que le juge le souligne dans ses motifs, la mise en œuvre des normes en matière d’accessibilité améliorerait la situation de M^{me} Jodhan et des personnes ayant une déficience visuelle et préviendrait la discrimination. Toutefois, les mesures raisonnables d’adaptation, au sens large sont, comme la Cour suprême l’a clairement expliqué dans l’arrêt *Eldridge*, au paragraphe 79, un principe qui « équivaut généralement au concept des “limites raisonnables” » et cette question doit être abordée dans le cadre de l’analyse concernant l’article premier. Dans l’arrêt *Eldridge*, la Cour suprême nous rappelle que le principe des mesures raisonnables d’adaptation « ne devrait pas être utilisé pour restreindre la portée du paragraphe 15(1) ». Par conséquent, en faisant miens les éléments 9 et 10 du paragraphe 179 des motifs du juge, je ne prétends évidemment pas que les mesures raisonnables d’adaptation au sens large dont il est question dans l’arrêt *Eldridge* devraient être débattues dans le cadre d’une analyse fondée sur le paragraphe 15(1). Si je comprends bien, les observations du juge reviennent à dire que les mesures prises par le gouvernement, c’est-à-dire les mesures concrètes que le gouvernement peut prendre pour assurer une égalité réelle, ne permettent pas d’atteindre l’objectif, de sorte que M^{me} Jodhan et les personnes ayant une déficience visuelle n’ont pas bénéficié d’une égalité réelle.

[160] Par conséquent, il est possible de soutenir que le débat relatif aux solutions de rechange dont disposent M^{me} Jodhan et les personnes ayant une déficience visuelle est un débat qui ne devrait avoir lieu que dans le cadre bien précis d’une analyse fondée sur l’article premier, dans la mesure où les options de rechange en question peuvent être englobées dans le concept des « mesures raisonnables d’adaptation ».

[161] Pour ces motifs, je ne vois aucune raison de modifier la conclusion du juge suivant laquelle le défaut d’assurer à M^{me} Jodhan et aux personnes ayant une

departmental websites and online services violated her rights under subsection 15(1).

4. *Whether the Federal Court erred in finding that the government could not justify its violation of subsection 15(1) because it had not raised section 1 as a defence*

[162] At paragraphs 175–178 of his reasons, the Judge indicated that the Attorney General had not raised, as a defence, section 1 of the Charter. Based on the pleadings and the case put forward by the Attorney General there can be no doubt that section 1 was not raised by the Attorney General.

[163] Before us, the Attorney General does not dispute that finding but says that his failure to make a section 1 defence results from the fact that most of the 106 government institutions were not named as parties in the proceedings, and thus they were not called upon to put forward evidence so as to explain or justify any alleged failures to implement the accessibility standards. I need not address that argument since I have come to the conclusion that the proper order cannot be one directed against those government institutions that are not parties to these proceedings.

[164] However, there were specific allegations made by Ms. Jodhan in her notice of application and a declaration was sought that the Treasury Board's failure to maintain and enforce standards to ensure that all government of Canada websites and online services are accessible to all individuals with visual impairment led to a denial of substantive equality to Ms. Jodhan and the visually impaired. In regard to that allegation, the Attorney General did not raise a section 1 defence.

déficience visuelle une égalité d'accès aux sites Web et aux services gouvernementaux offerts en ligne viole les droits qui leur sont garantis par le paragraphe 15(1).

4. *La Cour fédérale a-t-elle commis une erreur en concluant que le gouvernement ne pouvait justifier sa violation du paragraphe 15(1) parce qu'il n'avait pas invoqué de moyen de défense fondé sur l'article premier?*

[162] Aux paragraphes 175 à 178 de ses motifs, le juge a expliqué que le procureur général n'avait pas invoqué de moyen de défense fondé sur l'article premier de la Charte. Si l'on se fie aux actes de procédure et aux arguments formulés par le procureur général, il n'y a aucun doute qu'il ne l'a pas fait.

[163] Devant nous, le procureur général ne conteste pas cette conclusion, mais soutient que son omission d'invoquer un moyen de défense fondé sur l'article premier s'explique par le fait que la plupart des 106 institutions gouvernementales n'étaient pas nommément désignées comme parties à l'instance et qu'elles n'avaient donc pas été appelées à présenter des éléments de preuve pour expliquer ou justifier leur présumé défaut de mettre en œuvre les normes d'accessibilité. Il n'est pas nécessaire que j'examine cet argument, étant donné que j'arrive à la conclusion que l'ordonnance appropriée ne peut viser les institutions gouvernementales qui ne sont pas partie à la présente instance.

[164] M^{me} Jodhan a toutefois formulé des allégations précises dans son avis de demande et elle réclame un jugement déclarant que le défaut du Conseil du Trésor de contrôler l'application des normes qui garantissent que tous les sites Web et services en ligne du gouvernement du Canada sont accessibles à toutes les personnes ayant une déficience visuelle a entraîné un déni du droit à l'égalité réelle de M^{me} Jodhan et d'autres personnes ayant une déficience visuelle. En ce qui concerne cette allégation, le procureur général n'a pas invoqué de moyen de défense fondé sur l'article premier.

5. *Whether the Federal Court erred in exercising its discretion to retain jurisdiction over implementation of the remedy granted*

[165] The Attorney General argues that there was no justification for the Judge’s supervisory order, which the Attorney General characterizes as an “extraordinary and intrusive measure”. In his view, the supervisory order does not respect the division of powers between the courts and the executive. Hence, the Attorney General submits that the supervisory order was not an “appropriate and just” remedy under the Charter [at subsection 24(1)].

[166] I note that in making the supervisory order, the Judge gave no reasons to justify this order.

[167] In *Doucet-Boudreau*, the Supreme Court of Canada made a number of points which are relevant to the present matter. First, it said that in exercising their discretion to order remedies under subsection 24(1) of the Charter, courts were to remain sensitive to their role of judicial arbiter and that they were not to “fashion remedies which usurp the role of the other branches of governance by taking on tasks to which other persons or bodies are better suited” (*Doucet-Boudreau*, at paragraph 34). At paragraph 35, the Supreme Court further stated, quoting from its decision in *Vriend v. Alberta*, [1998] 1 S.C.R. 493, at paragraph 136, that:

In carrying out their duties, courts are not to second-guess legislatures and the executives; they are not to make value judgments on what they regard as the proper policy choice; this is for the other branches. Rather, the courts are to uphold the Constitution and have been expressly invited to perform that role by the Constitution itself. But respect by the courts for the legislature and executive role is as important as ensuring that the other branches respect each others’ role and the role of the courts.

[168] The Court then set out five factors which were to be considered in fashioning a remedy that was

5. *La Cour fédérale a-t-elle commis une erreur en décidant, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, de demeurer saisie du dossier jusqu’à ce que les réparations accordées aient été appliquées?*

[165] Le procureur général affirme que rien ne justifiait le juge de déclarer qu’il demeurait saisi du dossier pour veiller à l’exécution du jugement, ce qui, suivant le procureur général, constitue une [TRADUCTION] « mesure attentatoire extraordinaire ». À son avis, l’ordonnance de surveillance ne respecte pas le partage des pouvoirs entre les tribunaux et l’exécutif. Le procureur général affirme par conséquent que cette ordonnance ne constitue pas une réparation « convenable et juste » au sens de la Charte [au paragraphe 24(1)].

[166] Je constate que le juge n’a pas motivé sa décision de se réserver le pouvoir de surveiller l’exécution du jugement.

[167] Dans l’arrêt *Doucet-Boudreau*, la Cour suprême du Canada a formulé plusieurs observations pertinentes pour le cas qui nous occupe. En premier lieu, elle a déclaré que, lorsqu’ils exercent leur pouvoir discrétionnaire et accordent une réparation en vertu du paragraphe 24(1) de la Charte, les tribunaux doivent être conscients de leur rôle d’arbitre judiciaire et « s’abstenir d’usurper les fonctions des autres branches du gouvernement en s’arrogeant des tâches pour lesquelles d’autres personnes ou organismes sont mieux qualifiés » (*Doucet-Boudreau*, au paragraphe 34). Au paragraphe 35, la Cour suprême a également déclaré, en reprenant les observations qu’elle avait formulées dans l’arrêt *Vriend c. Alberta*, [1998] 1 R.C.S. 493, au paragraphe 136 :

Les tribunaux n’ont pas, pour accomplir leurs fonctions, à se substituer après coup aux législatures ou aux gouvernements; ils ne doivent pas passer de jugement de valeur sur ce qu’ils considèrent comme les politiques à adopter; cette tâche appartient aux autres organes de gouvernement. Il incombe plutôt aux tribunaux de faire respecter la Constitution, et c’est la Constitution elle-même qui leur confère expressément ce rôle. Toutefois, il est tout aussi important, pour les tribunaux, de respecter eux-mêmes les fonctions du pouvoir législatif et de l’exécutif que de veiller au respect, par ces pouvoirs, de leur rôle respectif et de celui des tribunaux.

[168] La Cour propose ensuite cinq facteurs dont on doit tenir compte pour concevoir une réparation

“appropriate and just . . . in the circumstances”. First, the remedy had to be one that “meaningfully vindicated the rights and freedoms of the claimants” (*Doucet-Boudreau*, at paragraph 55). Second, the remedy, to the extent possible, should respect the division of powers between the judiciary and the legislative and executive branches (*Doucet-Boudreau*, at paragraph 56). Third, the remedy ought to be a judicial remedy, i.e. a remedy which flowed from the function and powers of a court and not a remedy for which the court’s design and expertise were not suited (*Doucet-Boudreau*, at paragraph 57). Fourth, the remedy should be one that was fair to the parties against whom it was made. In the words of the Supreme Court, “[t]he remedy should not impose substantial hardships that are unrelated to securing the right” (*Doucet-Boudreau*, at paragraph 58). Lastly, the remedy-making power was one that should be “flexible and responsible to the needs of a given case” (*Doucet-Boudreau*, at paragraph 59).

[169] With those principles in mind, I now turn to the Attorney General’s attack on the Judge’s order, i.e. that he would retain jurisdiction over the implementation of the declarations and that either party could apply to him in order to ensure the proper implementation thereof.

[170] In support of his argument that the Judge’s supervisory order constitutes an extraordinary and intrusive measure, the Attorney General relies, in part, on Professor Peter Hogg’s view, as expressed in his *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. supplemented, Vol. 2 [Toronto: Thompson/Carswell] 2007, at page 40-45, that a supervisory order is “a remedy of last resort, to be employed only against governments who have refused to carry out their constitutional responsibilities.” The Attorney General also relies on the view of Jones and de Villars in *Principles of Administrative Law*, 5th ed. (Toronto: Carswell, 2009), at page 756: “it is expected that government and other authorities will respect declaratory judgments of the courts”. Hence, the Attorney General argues that declarations will suffice to achieve the intended purpose sought by the remedy.

« convenable et juste eu égard aux circonstances ». Premièrement, la réparation doit permettre de « défendre utilement les droits et libertés du demandeur » (*Doucet-Boudreau*, au paragraphe 55). Deuxièmement, la réparation doit, dans la mesure du possible, s’efforcer de respecter la séparation des pouvoirs entre le législatif, l’exécutif et le judiciaire (*Doucet-Boudreau*, au paragraphe 56). Troisièmement, la réparation doit être une réparation judiciaire, c’est-à-dire une réparation qui met à contribution le rôle et les pouvoirs d’un tribunal et non une réparation pour laquelle le tribunal n’est pas conçu ou ne possède pas l’expertise requise (*Doucet-Boudreau*, au paragraphe 57). Quatrièmement, la réparation conçue en application du paragraphe 24(1) doit également être équitable pour la partie visée par l’ordonnance et, pour reprendre les termes de la Cour suprême, « ne doit pas causer de grandes difficultés sans rapport avec la défense du droit » (*Doucet-Boudreau*, au paragraphe 58). Enfin, l’approche judiciaire en matière de réparation doit être « souple et tenir compte des besoins en cause » (*Doucet-Boudreau*, au paragraphe 59).

[169] Gardant à l’esprit ces principes, je passe maintenant aux arguments invoqués par le procureur général pour attaquer l’ordonnance du juge, qui a déclaré qu’il demeurerait compétent pour surveiller l’exécution du jugement, ajoutant que l’une ou l’autre des parties pouvait s’adresser à lui pour s’assurer que le jugement soit correctement exécuté.

[170] À l’appui de son argument que l’ordonnance de surveillance du juge constitue une mesure attentatoire extraordinaire, le procureur général invoque notamment l’avis exprimé par le professeur Peter Hogg dans son ouvrage *Constitutional Law of Canada*, 5^e éd. supplémentée, vol. 2 [Toronto : Thompson/Carswell] 2007, à la page 40-45, suivant lequel ce type d’ordonnance [TRADUCTION] « constitue une mesure de dernier recours qui ne doit être prise que lorsque le gouvernement refuse de s’acquitter de ses obligations constitutionnelles ». Le procureur général se fonde également sur l’opinion exprimée par les auteurs Jones et de Villars dans leur ouvrage *Principles of Administrative Law*, 5^e éd. (Toronto : Carswell, 2009), à la page 756 : [TRADUCTION] « On s’attend à ce que le gouvernement et les autres autorités respectent les jugements déclaratoires

[171] The Attorney General also argues that supervisory orders are rarely issued and will only be issued where extraordinary or unique circumstances exist, such as those found in *Doucet-Boudreau*. The Attorney General submits that in this case, there is absolutely no evidence of events or circumstances which could possibly justify a supervisory order. In my view, the Judge erred in not limiting his order to the declaration sought. I agree entirely with the view expressed by Professor Hogg in *Constitutional Law of Canada*, above, where he says at page 40-45:

In my opinion, the dissenting view in *Doucet-Boudreau* is the better one. A supervisory order should be a remedy of last resort, to be employed only against governments who have refused to carry out their constitutional responsibilities. The courts exhaust their expertise when they find the facts, apply the law to those facts, and order the defendant to rectify any wrong. After that, no legal issue remains, just the practical details of implementation, and that is a function of the executive.

[172] In *Eldridge*, the Supreme Court made it clear that there is a presumption that the government will, once a declaration to that effect is made, do the necessary to, “correct the unconstitutionality of the present scheme and comply with this Court’s directive” (*Eldridge*, at paragraph 96).

[173] In those few cases where supervisory orders were made, the factual situation seems to have amply justified the making of the order. In *Doucet-Boudreau* where the trial Judge retained jurisdiction to supervise implementation of the remedy, parents had a Charter right to publicly-funded French language educational facilities for their children and, despite the Minister’s authority to build secondary-level French language schools, construction of these schools never took place.

prononcés par les tribunaux ». Le procureur général affirme donc que les mesures énoncées dans le jugement déclaratoire suffisent à assurer que l’objectif de la réparation sera atteint.

[171] Le procureur général soutient également qu’il est rare qu’un tribunal rende une ordonnance de surveillance et que ce genre d’ordonnance n’est prononcé que dans des circonstances extraordinaires ou uniques comme celles qui existaient dans l’affaire *Doucet-Boudreau*. Selon le procureur général, dans la présente affaire, il n’y a pas le moindre élément de preuve tendant à démontrer qu’il existe des faits ou des circonstances qui pourraient éventuellement justifier le prononcé de ce genre d’ordonnance. À mon avis, le juge a commis une erreur en ne limitant pas son ordonnance au jugement déclaratoire sollicité. Je souscris entièrement à l’opinion exprimée par le professeur Hogg dans son ouvrage *Constitutional Law of Canada*, précité, dans lequel il déclare à la page 40-45 :

[TRADUCTION] Je penche plus tôt pour l’opinion dissidente formulée dans l’arrêt *Doucet-Boudreau*. L’ordonnance par laquelle le tribunal se réserve le droit de veiller à l’exécution de sa décision constitue une mesure de dernier recours qui ne doit être prise que lorsque le gouvernement refuse de s’acquitter de ses obligations constitutionnelles. Le tribunal a épuisé sa compétence une fois qu’il a constaté les faits, a appliqué la loi à ces faits et a ordonné au défendeur de corriger la situation. Après tout, il n’existe plus de question de droit à trancher; il ne reste à arrêter que les détails pratiques de l’exécution du jugement, et cette tâche incombe à l’exécutif.

[172] Dans l’arrêt *Eldridge*, la Cour suprême a clairement indiqué qu’il fallait supposer qu’une fois qu’un jugement déclaratoire sera prononcé en ce sens, le gouvernement fera le nécessaire pour « corriger l’inconstitutionnalité du régime actuel et se conformer à la directive de notre Cour » (*Eldridge*, au paragraphe 96).

[173] Dans les rares cas dans lesquels le tribunal a rendu une ordonnance de surveillance, la situation factuelle semblait justifier amplement le prononcé d’une telle ordonnance. Dans l’affaire *Doucet-Boudreau*, dans laquelle le juge avait déclaré qu’il demeurait saisi du dossier pour superviser la mise en œuvre de la réparation, la Charte reconnaissait aux parents le droit à des établissements d’enseignement en français financés par l’État pour leurs enfants et, malgré le pouvoir qu’avait

There was evidence of 16 years of government delay in the construction of these schools and also a suggestion of possible bad faith on the part of government.

[174] In the present matter, while the accessibility standards were issued in 1999 and were meant to be implemented by 2001, the evidence shows that the government has attempted, although not successfully, to make the Internet accessible to the visually impaired. Although the websites do not comply with the CLF 1.0 Standard, they are now more accessible than they were in 1999. In addition, we do not have before us any evidence with regard to the accessibility of the websites following the implementation deadline of December 31, 2008, for the CLF 2.0 Standard.

[175] In *Fédération*, the government of the NWT, having passed legislation to bring its laws into compliance with Charter guaranteed language rights, utterly failed to give it force of law by delaying its implementation for almost 20 years. In other words, there appears to have been a total abdication by the NWT Government of its responsibilities in regard to the language rights at issue. No such situation is present in this case.

[176] The supervisory order is akin to a structural remedy which the NWT Court of Appeal explained at paragraph 51 of its reasons in *Fédération* as follows:

Declaratory relief identifies a constitutional or quasi-constitutional breach and may direct that the breach be remedied. A structural remedy not only identifies the breach(es) and directs government to provide a remedy, but also details how government is to proceed in doing so.

le ministre de construire des écoles secondaires franco-phones, la construction de ces écoles n'avait jamais eu lieu. Suivant la preuve, le gouvernement avait attendu 16 ans avant de construire les écoles en question et des doutes planaient quant à sa bonne foi.

[174] Dans le cas qui nous occupe, bien que les normes d'accessibilité aient été publiées en 1999 et leur mise en œuvre fût prévue au plus tard pour 2001, la preuve démontre que le gouvernement a tenté, bien que sans succès, à rendre l'Internet accessible aux personnes ayant une déficience visuelle. Bien que les sites Web ne soient pas conformes à la NSI 1.0, ils sont désormais plus accessibles qu'ils ne l'étaient en 1999. Qui plus est, nous ne disposons d'aucun élément de preuve en ce qui concerne l'accessibilité des sites Web à la suite de l'expiration du délai du 31 décembre 2008 fixé pour la mise en œuvre de la NSI 2.0.

[175] Dans l'affaire *Fédération Franco-Ténoise*, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, après avoir adopté des mesures législatives visant à rendre ses lois conformes aux droits linguistiques garantis par la Charte, avait omis complètement de leur donner force de loi en retardant sa mise en œuvre d'une vingtaine d'années. En d'autres termes, il semble que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest s'était complètement dérobé à ses obligations en ce qui concerne les droits linguistiques en cause. Cette situation n'a rien à avoir avec celle qui nous intéresse en l'espèce.

[176] L'ordonnance de surveillance ressemble à une réparation structurelle au sujet de laquelle la Cour d'appel des Territoires du Nord-Ouest a expliqué ce qui suit, au paragraphe 51 de ses motifs dans l'arrêt *Fédération Franco-Ténoise* :

[TRADUCTION] Lorsqu'il rend un jugement déclaratoire, le tribunal constate l'existence d'une violation constitutionnelle ou quasi constitutionnelle et il peut ordonner qu'il soit remédié à cette violation. Lorsqu'il accorde une réparation structurelle, le tribunal ne se contente pas d'indiquer qu'une violation a été commise et d'ordonner au gouvernement de la réparer, mais explique également en détail comment le gouvernement doit s'y prendre pour ce faire.

[177] In my opinion such a remedy in the present matter is not a just and appropriate remedy in the circumstances.

[178] First, the evidence in this case is dated because it was closed prior to the implementation date for the CLF 2.0 Standard. It was also complete prior to the finalization of WCAG 2.0. In such a case, I believe that a declaration appropriately responds to the time lapse between gathering evidence for a hearing and the end of the appeal process because it alerts the government to its responsibilities and allows it to focus on any corrections needed that have not been made in the meantime.

[179] Second, the Judge's remedy ventures into the realm of the executive. In the view of the dissent in *Doucet-Boudreau*, a contempt proceeding would have been available to the Attorney Generals and would have constituted a more appropriate way to deal with government disobedience or further inaction rather than a supervisory order because it would intrude less on executive jurisdiction.

[180] Third, unlike *Doucet-Boudreau*, this case is the first time this particular breach of Charter rights has been established through litigation. In such a case, the general practice is to grant a declaration rather than a structural remedy because historically the government has responded and made necessary changes (see *Fédération*, at paragraph 90). In addition, a declaration allows the government to remedy the situation, making its own policy decisions. As the Court said in *Fédération*, at paragraph 90:

... granting of a structural remedy against government on a first litigation of a constitutional or quasi-constitutional issue requires an exceptional case.

[177] À mon avis, une telle réparation ne constitue pas, dans le cas qui nous occupe, une réparation convenable et juste eu égard aux circonstances.

[178] Premièrement, la preuve présentée en l'espèce porte une date précise, étant donné que sa clôture remonte avant la date de mise en œuvre de la norme NSI 2.0. La preuve était également close avant que la version définitive des WCAG 2.0 ne soit arrêtée. En pareil cas, j'estime que le prononcé d'un jugement déclaratoire constitue une réponse appropriée eu égard au délai écoulé entre le moment où les éléments de preuve ont été recueillis en vue de l'audience et la fin du processus d'appel, parce qu'il informe le gouvernement de ses obligations et lui permet de se concentrer sur les mesures correctives à apporter qui n'ont pas été prises dans l'intervalle.

[179] Deuxièmement, la réparation accordée par le juge constitue un empiètement sur les attributions du pouvoir exécutif. Compte tenu de l'opinion dissidente formulée dans l'arrêt *Doucet-Boudreau*, le procureur général aurait pu présenter une requête pour outrage au tribunal, ce qui aurait constitué une façon mieux adaptée de réagir à la désobéissance du gouvernement ou à son inertie parce qu'une telle mesure aurait constitué un empiètement moins grave sur les pouvoirs de l'exécutif qu'une ordonnance de surveillance.

[180] Troisièmement, à la différence de l'affaire *Doucet-Boudreau*, la présente espèce est la première instance au cours de laquelle cette atteinte précise à des droits reconnus par la Charte a été démontrée dans le cadre d'un procès. Dans ces conditions, on prononce en règle générale un jugement déclaratoire au lieu d'accorder une réparation structurelle parce que, historiquement, le gouvernement a répondu et procédé aux changements nécessaires (voir l'arrêt *Fédération franco-Ténoise*, au paragraphe 90). De plus, le prononcé d'un jugement déclaratoire permet au gouvernement de corriger la situation et de prendre ses propres décisions de principe. Ainsi que la Cour l'a déclaré dans l'arrêt *Fédération Franco-Ténoise*, au paragraphe 90 :

[TRADUCTION] [...] le fait d'accorder une réparation structurelle contre le gouvernement lors du premier procès portant sur une question constitutionnelle ou quasi constitutionnelle exige qu'il existe des circonstances exceptionnelles.

[181] Fourth, unlike the situation in *Fédération*, I do not see “extensive evidence” that a declaration would not be appropriate due to consistent failure to follow action plans, implement recommendations made in reports or take concrete steps to implement the CLF Standard. On the contrary, the Attorney General has explained the various steps taken by the Public Service Commission, Service Canada and Statistics Canada to comply with CLF 1.0 and 2.0 and each of these departments has a Centre of Expertise on Accessibility.

[182] Fifth, the issues in *Fédération* and *Doucet-Boudreau* pertained to language rights and significant periods of delay in implementing those rights.

[183] Sixth, the nature of the rights at issue is different. For example, in *Doucet-Boudreau*, the situation was more urgent because there was evidence of a “serious rate of assimilation” of the Francophone population, which would be aggravated by further delay (see *Doucet-Boudreau*, at paragraphs 38–40).

[184] I am therefore satisfied that in the present matter, there was no factual or legal basis to justify the supervisory order made by the Judge.

Disposition

[185] I would therefore allow the appeal in part with costs in favour of Ms. Jodhan in the amount of \$35 000, inclusive of disbursements and tax, and I would vary the judgment of the Federal Court to read as follows:

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

[181] Quatrièmement, à la différence de la situation qui existait dans l'affaire *Fédération Franco-Ténoise*, j'estime qu'il n'existe pas [TRADUCTION] « d'éléments de preuve abondants » permettant de penser qu'un jugement déclaratoire ne constituerait pas une mesure appropriée en raison de l'omission systématique du gouvernement de donner suite à ses plans d'action, de mettre en œuvre les recommandations formulées par les auteurs de rapports ou de prendre des mesures concrètes pour mettre en œuvre la NSI. Au contraire, le procureur général explique les diverses mesures qui ont été prises par la Commission de la fonction publique du Canada, Service Canada et Statistique Canada pour se conformer à la NSI 1.0 et à la NSI 2.0; chacune de ces organisations est d'ailleurs dotée d'un centre d'expertise sur l'accessibilité.

[182] Cinquièmement, les questions en litige dans les affaires *Fédération Franco-Ténoise* et *Doucet-Boudreau* concernaient des droits linguistiques et les délais importants qu'accusait la mise en œuvre de ces droits.

[183] Sixièmement, la nature des droits en litige est différente. Par exemple, dans l'affaire *Doucet-Boudreau*, la situation était plus urgente parce qu'il existait des éléments de preuve tendant à démontrer l'existence, au sein de la population francophone, d'un « inquiétant taux d'assimilation » que des délais supplémentaires viendraient aggraver (*Doucet-Boudreau*, aux paragraphes 38 à 40).

[184] Je suis par conséquent convaincu qu'en l'espèce, il n'y avait aucun fondement factuel ou légal pour justifier l'ordonnance de surveillance rendue par le juge.

Dispositif

[185] Je suis d'avis de faire droit à l'appel en partie et d'adjuger à M^{me} Jodhan 35 000 \$ à titre de dépens, ce qui comprend les débours et les taxes, et je suis d'avis de modifier le jugement de la Cour fédérale pour qu'il soit libellé comme suit :

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*

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 constitutes a violation of subsection 15(1) of the Charter;

2. [First two sentences of paragraph 2 of the Judge's judgment REMOVED]. This declaration does not apply to stored government historical and/or archived information which is stored in a database and which the government shall retrieve and provide in an accessible format upon request;

3. It is also declared that the government [Treasury Board] has a constitutional obligation to bring itself [the government departments and agencies under its control] into compliance with the Charter within a reasonable time period, such as 15 months;

4. [Entire paragraph 4 of the Judge's judgment REMOVED];

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

SHARLOW J.A.: I agree.

DAWSON J.A.: I agree.

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. [Les deux premières phrases du paragraphe 2 du jugement du juge sont SUPPRIMÉES]. Le présent jugement déclaratoire ne s'applique pas à l'information que le gouvernement conserve sous forme d'archives dans ses banques de données et qu'il devra récupérer et fournir dans un format accessible sur demande;

3. La Cour statue que le gouvernement [Conseil du Trésor] a l'obligation sur le plan constitutionnel de [faire] respecter la Charte [par les ministères et agences gouvernementales relevant de son contrôle] dans un délai raisonnable, en l'occurrence 15 mois;

4. [Le texte au complet du paragraphe 4 du jugement du juge est SUPPRIMÉ];

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.

LA JUGE SHARLOW, J.C.A. : Je suis d'accord.

LA JUGE DAWSON, J.C.A. : Je suis d'accord.