

T-1720-04
2006 FC 971

T-1720-04
2006 CF 971

The Canadian Association of the Deaf, James Roots, Gary Malkowski, Barbara Lagrange and Mary Lou Cassie (Applicants)

L'Association des sourds du Canada, James Roots, Gary Malkowski, Barbara Lagrange et Mary Lou Cassie (demandeurs)

v.

c.

Her Majesty the Queen (Respondent)

Sa Majesté la Reine (défenderesse)

INDEXED AS: CANADIAN ASSN. OF THE DEAF v. CANADA (F.C.)

RÉPERTORIÉ : ASSOC. DES SOURDS DU CANADA c. CANADA (C.F.)

Federal Court, Mosley J.—Ottawa, February 2 and August 11, 2006.

Cour fédérale, juge Mosley—Ottawa, 2 février et 11 août 2006.

Constitutional Law — Charter of Rights — Equality Rights — Application for declaration applicants' equality rights under Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 15 violated, and Government of Canada required to provide professional sign language services where necessary for deaf, hard-of-hearing Canadians to access government services, input in decision making — Under new guidelines for administration of government's Sign Language Interpretation Policy, interpretation services for meetings between hearing-impaired, federal officials not within scope of Translation Bureau's mandate, becoming responsibility of individual departments, agencies — These departments, agencies denying interpretation services in some instances, thus preventing members of public requiring such services from participating fully in democratic process, functioning of government — Hearing members of public not facing such difficulty — This distinction violating Charter, s. 15, not justified under Charter, s. 1 — Application allowed.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Droits à l'égalité — Demande dans laquelle les demandeurs ont prié la Cour de déclarer qu'il y a eu violation des droits à l'égalité et libertés et que des services professionnels d'interprétation gestuelle doivent être fournis par le gouvernement du Canada lorsqu'une personne sourde ou malentendante du Canada a besoin de ces services pour recourir à des services du gouvernement ou tenter de donner son apport au processus décisionnel — Selon les nouvelles lignes directrices pour la mise en œuvre de la Politique d'interprétation par langage gestuel du gouvernement, les divers ministères et organismes concernés ont dû prendre en charge la prestation de services d'interprétation pour les rencontres entre citoyens malentendants et fonctionnaires fédéraux ne relevant pas du mandat du Bureau de la traduction — Ces ministères et organismes ont, dans certains cas, refusé de fournir des services d'interprétation, empêchant ainsi à des citoyens nécessitant ces services de participer pleinement au processus démocratique et aux mécanismes étatiques — Les membres entendants du public n'étaient pas confrontés à cette difficulté — Cette distinction violait les droits garantis par l'art. 15 de la Charte et cette violation n'était pas justifiée au sens de l'article premier de la Charte — Demande accueillie.

Practice — Affidavits — Hearsay — Affidavit, filed in support of application for declaration Government of Canada's guidelines for application of Sign Language Interpretation Policy violating Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 15, valid even though including hearsay as evidence it contained sufficiently reliable.

Pratique — Affidavits — Oui-dire — L'affidavit déposé à l'appui de la demande en vue d'obtenir un jugement déclaratoire portant que les lignes directrices du gouvernement du Canada pour la mise en œuvre de sa Politique d'interprétation par langage gestuel violaient les droits garantis par l'art. 15 de la Charte canadienne des droits et libertés était valide même s'il contenait des oui-dire parce que cette preuve était suffisamment digne de foi.

Practice — Parties — Standing — Applicants seeking declarations with respect to Government of Canada's

Pratique — Parties — Qualité pour agir — Les demandeurs tentaient d'obtenir des jugements déclaratoires à l'égard des

guidelines for application of Sign Language Interpretation Policy — Canadian Association of the Deaf having public interest standing as organization representing interests of deaf Canadians.

Practice — Applications — Multiplicity of proceedings and justiciability — Application for declarations with respect to Government of Canada's guidelines for application of Sign Language Interpretation Policy not contrary to Federal Courts Rules, r. 302, even though actions of three separate government departments called into question, as heart of matter application of same policy to same interested community — Issue raised in application justiciable, i.e. applicants asking Court to make declaration as to scope of translation services, not seeking prescription of manner in which services provided.

Practice — Commencement of Proceedings — Federal Courts Act, s. 18.1(2) 30-day time limit for commencing application not applicable — Applicants seeking declaratory relief, not review of tribunal decision, and delay in bringing application not unreasonable.

Practice — Mootness — Application for declarations as to provision of professional interpretation services by Government of Canada neither moot nor premature as relief sought not already available or forthcoming.

This was an application for a declaration that the individual applicants' rights under section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* were violated on the basis of disability and that professional sign language interpretation services are to be provided and paid for by the Government of Canada, upon request, where a deaf or hard-of-hearing person accesses services from the government or seeks input in government decision making. The applicants argued that the federal government's guidelines for administration of its Sign Language Interpretation Policy deny deaf and hard-of-hearing Canadians the opportunity to fully participate in government programs.

According to a 1987 policy statement, which served as a guideline for the administration of the Sign Language Interpretation Policy as it then was, the Official Languages

lignes directrices du gouvernement du Canada pour la mise en œuvre de sa Politique d'interprétation par langage gestuel — L'Association des sourds du Canada avait la qualité pour agir dans l'intérêt public en tant qu'organisation qui représente les intérêts des Canadiens sourds.

Pratique — Demandes — Multiplicité des procédures et justiciabilité — La demande en vue d'obtenir des jugements déclaratoires à l'égard des lignes directrices du gouvernement du Canada pour la mise en œuvre de sa Politique d'interprétation par langage gestuel ne contrevenait pas à la règle 302 des Règles des Cours fédérales même si les mesures de trois ministères distincts avaient été mises en question puisque le fond de la question avait trait à l'application de la même politique à la même communauté — La question soulevée dans la demande était justiciable, c.-à-d. que les demandeurs ne demandaient pas à la Cour de dicter la manière dont le gouvernement devrait dispenser des services de traduction, mais plutôt de déclarer quelle devrait être la portée de tels services.

Pratique — Introduction des procédures — L'art. 18.1(2) de la Loi sur les Cours fédérales prévoyant qu'une demande doit être présentée dans une période de 30 jours était inapplicable — Les demandeurs sollicitaient une mesure déclaratoire, pas un contrôle de la décision du tribunal, et le retard dans la présentation de la demande n'était pas déraisonnable.

Pratique — Caractère théorique — La demande en vue d'obtenir des jugements déclaratoires relativement à la prestation de services professionnels d'interprétation par le gouvernement du Canada n'était ni théorique ni prématurée puisque la réparation demandée n'était pas disponible ni ne semblait l'être dans un proche avenir.

Il s'agissait d'une demande dans laquelle les demandeurs ont prié la Cour de déclarer qu'il y a eu violation des droits individuels que leur garantit l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et que des services professionnels d'interprétation gestuelle doivent être fournis, et leur coût, assumé par le gouvernement du Canada, sur demande, lorsqu'une personne sourde ou malentendante recourt à des services du gouvernement ou vise à donner son apport au processus décisionnel du gouvernement. Les demandeurs ont affirmé que les lignes directrices du gouvernement fédéral pour la mise en œuvre de sa Politique d'interprétation par langage gestuel empêchent les personnes sourdes et malentendantes du Canada de participer pleinement aux programmes du gouvernement.

Selon l'énoncé de politique de 1987, qui a servi de ligne directrice pour la mise en œuvre de la politique d'interprétation par langage gestuel, telle qu'elle existait alors,

and Translation Branch of the Secretary of State (which in 1993 became the Translation Bureau of the Department of Public Works and Government Services Canada) was responsible for providing sign language interpretation to hearing impaired federal government employees as well as to the general public at conferences and other meetings where representatives of the federal government were active participants. The service was intended for any hearing impaired person in Canada who had to deal in person with a representative of the federal government. Beginning in 1998, the Translation Bureau began to more strictly interpret its mandate under the policy. Under the new guidelines that ensued, the Conference Interpretation Service of the Translation Bureau provides visual interpretation to hearing, hearing-impaired or deaf federal public servants who, in the performance of their duties, must communicate with each other. The Bureau's visual and tactile interpretation services are provided to the general public for public events conducted by the federal government. The provision of interpretation services for meetings between hearing-impaired citizens and federal officials that do not fall within the scope of the Bureau's mandate became the responsibility of individual departments and agencies. The applicants argued that this new system resulted in discrimination by the denial of interpretation services, and they described several incidents in support of this contention.

Held, the application should be allowed.

The following preliminary matters were decided. (1) The affidavit of the individual applicant James Roots was admissible even though it included hearsay as that evidence was sufficiently reliable in accordance with the principled approach developed by the Supreme Court of Canada with respect to the admission of oral testimony. (*Éthier v. Canada (RCMP Commissioner)* (F.C.A.)). (2) The Canadian Association of the Deaf (CAD) had public interest standing as an organization that represents the interests of deaf Canadians: It was clear that the application would not have been brought without CAD's initiative and resources. (3) The application was not contrary to rule 302 of the *Federal Courts Rules*. While each incident complained of involved its own facts and decision makers, the heart of the matter was the application of the same policy to the same interested community, and as such, it would have been unreasonable to split the application. (4) The application was not out of time. Where the judicial review application is not in respect of a tribunal's decision, the 30-day limitation (to commence an application) does not apply, although unreasonable delay may prevent the applicant from obtaining a remedy, which was not the case here. (5) The matter was justiciable. The applicants were not asking the

la Direction générale des langues officielles et de la traduction du Secrétariat d'État (qui, en 1993, est devenue le Bureau de la traduction du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux) était chargée de fournir des services d'interprétation gestuelle aux fonctionnaires malentendants du gouvernement fédéral ainsi qu'au public qui assiste à des conférences et autres réunions auxquelles prennent part activement des représentants du gouvernement fédéral. Ce service était destiné à toute personne malentendante au Canada qui devait traiter en personne avec un représentant du gouvernement fédéral. À compter de 1998, le Bureau de la traduction a interprété plus restrictivement le mandat lui incombant en vertu de la politique. Selon les nouvelles lignes directrices qui ont suivi, le Service de conférence du gouvernement fournit des services d'interprétation visuelle aux fonctionnaires fédéraux entendants, malentendants ou sourds qui doivent communiquer entre eux dans l'exercice de leurs fonctions. Les services d'interprétation visuelle et tactile du Bureau sont dispensés au grand public pendant les événements publics organisés par le gouvernement fédéral. La prestation de services d'interprétation pour les rencontres entre citoyens malentendants et fonctionnaires fédéraux ne relevant pas du mandat du Bureau ont été pris en charge par les divers ministères et organismes concernés. Les demandeurs ont soutenu que ce nouveau système a donné lieu à de la discrimination, des services d'interprétation leur ayant été refusés, et il ont invoqué plusieurs incidents à l'appui de cette affirmation.

Jugement : la demande doit être accueillie.

Les questions préliminaires suivantes ont été tranchées : 1) l'affidavit de James Roots, un particulier demandeur, était admissible même s'il comportait des ouï-dire puisque cette preuve était suffisamment digne de foi, compte tenu des principes élaborés par la Cour suprême du Canada quant à l'admission des témoignages de vive voix (*Éthier c. Canada (Commissaire de la GRC)* (C.A.F.)). 2) L'Association des sourds du Canada (l'ASC) avait la qualité pour agir dans l'intérêt public en tant qu'organisation qui représente les intérêts des Canadiens sourds : il était clair que la demande n'aurait pas été présentée sans que l'ASC en prenne l'initiative et sans ses ressources. 3) La demande ne contrevenait pas à la règle 302 des *Règles des Cours fédérales*. Bien que chaque incident ayant fait l'objet d'une plainte ait mis en cause des faits et des décideurs distincts, le fond de la question avait trait à l'application de la même politique à la même communauté et, à ce titre, il aurait été déraisonnable de scinder la demande. 4) La demande n'a pas été présentée hors délai. Le délai de 30 jours (pour présenter une demande) n'est pas applicable lorsque la demande de contrôle judiciaire n'a pas trait à la décision d'un office fédéral, bien qu'un retard déraisonnable puisse empêcher le demandeur d'obtenir

Court to prescribe the manner in which the government provides translation services, but rather to declare what the scope of such services should be. (6) Finally, the application was neither moot nor premature. The relief sought was not already available nor did it appear to be forthcoming.

As to the Charter issue, the analysis was conducted in accordance with the test set out by Supreme Court of Canada in *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*. The appropriate comparator group was members of the public who are not deaf and who conduct meetings or receive public services at all levels of the Government of Canada and its agencies. The distinctions between the applicants and this comparator group were based upon disability. As a result of the new guidelines, the needs of the hearing-impaired public dealing with the government were left to each department or agency to address, the effect of which was to deny interpretation services to members of the public where required to allow them to participate meaningfully in government programs. Hearing members of the public did not face this difficulty. Substantive equality in the case at bar required that the special needs of deaf persons be taken into account and accommodated through visual interpretation services.

The guidelines resulted in differential treatment based on disability, an enumerated ground under section 15 of the Charter, and this differential treatment amounted to discrimination. Consideration of the relevant contextual factors revealed that deaf persons have suffered from discrimination, vulnerability and pre-existing disadvantage. The guidelines' failure to take into account the actual needs of deaf persons who may deal with the federal government in private situations resulted in adverse effects discrimination and infringed their human dignity. While the policy recognized and sought to meet the needs of deaf individuals employed by or seeking employment with the federal public service, it neglected the needs of other Canadians who may come into contact with the federal government in the administration of its programs. This under-inclusiveness amounted to discrimination as it drew a distinction between deaf and hearing individuals meeting with government officials. The nature of the interests affected were central to the dignity of deaf persons. If they cannot participate in government surveys or interact with government officials they are not able to fully participate in the democratic process and functioning of government.

réparation, ce qui n'était pas le cas en l'espèce. 5) La demande était justiciable. Les demandeurs ne demandaient pas à la Cour de dicter la manière dont le gouvernement devrait dispenser des services de traduction, mais plutôt de déclarer quelle devrait être la portée de tels services. 6) Enfin, la demande n'était ni théorique ni prématurée. La réparation demandée n'était pas déjà disponible ni ne semblait devoir l'être dans un proche avenir.

Pour ce qui est de la question liée à la Charte, l'analyse a été menée suivant le critère que la Cour suprême du Canada a énoncé dans *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*. Le groupe de comparaison pertinent était composé des membres du public qui ne sont pas sourds et qui prennent part à des réunions ou reçoivent des services du gouvernement du Canada, à tous les échelons, et de ses organismes. Les distinctions entre les demandeurs et les membres de ce groupe de comparaison étaient fondées sur une déficience. Par suite des nouvelles lignes directrices, chaque ministère ou organisme concerné était chargé de répondre aux besoins des citoyens malentendants qui ont affaire avec le gouvernement, de sorte que des citoyens se sont vu priver de services d'interprétation alors que cela était nécessaire pour assurer leur participation efficace à des programmes gouvernementaux. Les membres entendants du public n'ont pas été confrontés à cette difficulté. En l'espèce, l'égalité réelle nécessitait la prise en compte des besoins particuliers des personnes sourdes et la prestation de services d'interprétation gestuelle à titre de mesure d'adaptation.

Les lignes directrices ont donné lieu à une différence de traitement fondée sur une déficience, l'un des motifs énumérés à l'article 15 de la Charte, et cette différence de traitement correspondait à de la discrimination. Il appert des facteurs contextuels pertinents que les personnes sourdes ont été victimes de discrimination, qu'elles ont été vulnérables et qu'elles ont subi un désavantage. En ne prenant pas en compte les besoins réels des personnes sourdes qui pourraient avoir affaire en privé avec des représentants du gouvernement fédéral, les lignes directrices ont donné lieu à de la discrimination découlant d'effets préjudiciables et ont porté atteinte à leur dignité humaine. Tout en reconnaissant les besoins des personnes sourdes qui travaillent ou cherchent à travailler au sein de la fonction publique fédérale et en visant à répondre à ces besoins, la politique a fait abstraction des besoins d'autres Canadiens pouvant avoir affaire avec le gouvernement fédéral dans le cadre de l'administration de ses programmes. La nature limitative de la politique correspondait à de la discrimination puisqu'elle opérait une distinction entre les personnes sourdes et entendants qui rencontrent des représentants du gouvernement. La nature des intérêts touchés était un élément fondamental de la dignité des personnes sourdes. Si ces dernières ne peuvent participer à des enquêtes

Section 15 of the Charter was thus violated, and this violation was not justified under section 1. A declaration was the appropriate remedy under section 24(1) of the Charter as there were various options available to the government that could rectify the unconstitutionality of the current system. It is not the role of the Court to dictate how this is to be accomplished. Declarations were therefore issued in accordance with the reasons for judgment.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 1, 15, 24(1).
Canadian Human Rights Act, R.S.C., 1985, c. H-6.
Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4; 2002, c. 8, s. 26), 18.1(1) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5), (2) (as enacted *idem*; 2002, c. 8, s. 27), (3) (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27).
Federal Courts Rules, SOR/98-106, rr. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2), 8 (as am. *idem*, s. 32), 81, 302.
Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52 (as am. by S.C. 1988, c. 35, c. 36).
Statistics Act, R.S.C., 1985, c. S-19.
Translation Bureau Act, R.S.C., 1985, c. T-16, s. 4(1).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Éthier v. Canada (RCMP Commissioner), [1993] 2 F.C. 659; (1993), 151 N.R. 374 9 (C.A.); *Minister of Justice of Canada et al. v. Borowski*, [1981] 2 S.C.R. 575; (1981), 130 D.L.R. (3d) 588; [1982] 1 W.W.R. 97; 12 Sask. R. 420; 64 C.C.C. (2d) 97; 24 C.P.C. 62; 24 C.R. (3d) 352; 39 N.R. 331; *Sweet v. Canada* (1999), 249 N.R. 17 (F.C.A.); *Auton (Guardian ad litem of) v. British Columbia (Attorney General)*, [2004] 3 S.C.R. 657; (2004), 245 D.L.R. (4th) 1; [2005] 2 W.W.R. 189; 206 B.C.A.C. 1; 34 B.C.L.R. (4th) 24; 124 C.R.R. (2d) 135;

du gouvernement ou interagir avec des fonctionnaires, elles ne peuvent participer pleinement au processus démocratique et aux mécanismes étatiques.

Il y a donc eu manquement aux droits garantis par l'article 15 de la Charte, manquement qui n'était pas justifié au sens de l'article premier. Une mesure de redressement déclaratoire était la réparation qui convenait en vertu du paragraphe 24(1) de la Charte puisque diverses options s'offraient au gouvernement pour remédier à l'inconstitutionnalité du système actuel. Il ne revenait pas à la Cour de dicter au gouvernement comment il devait s'acquitter de cette tâche. Par conséquent, des jugements déclaratoires ont été rendus conformément aux motifs du jugement.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 1, 15, 24(1).
Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. (1985), ch. H-6.
Loi sur la statistique, L.R.C. (1985), ch. S-19.
Loi sur le Bureau de la traduction, L.R.C. (1985), ch. T-16, art. 4(1).
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4; 2002, ch. 8, art. 26), 18.1(1) (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5), (2) (édicte, *idem*; 2002, ch. 8, art. 27), (3) (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27).
Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, ch. 52 (mod. par L.C. 1988, ch. 35, ch. 36).
Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règles 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2), 8 (mod., *idem*, art. 32), 81, 302.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Éthier c. Canada (Commissaire de la GRC), [1993] 2 C.F. 659 (C.A.); *Ministre de la Justice du Canada et autre c. Borowski*, [1981] 2 R.C.S. 575; *Sweet c. Canada*, [1999] A.C.F. n° 1539 (C.A.) (QL); *Auton (Tutrice à l'instance de) c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [2004] 3 R.C.S. 657; 2004 CSC 78; *Law c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497; *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, [2003] 3 R.C.S. 3; 2003 CSC 62.

327 N.R. 1; 2004 SCC 78; *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; 236 N.R. 1; *Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education)*, [2003] 3 S.C.R. 3; (2003), 218 N.S.R. (2d) 311; 232 D.L.R. (4th) 577; 45 C.P.C. (5th) 1; 112 C.R.R. (2d) 202; 312 N.R. 1; 2003 SCC 62.

CONSIDERED:

Native Women's Assn. of Canada v. Canada, [1994] 3 S.C.R. 627; (1994), 119 D.L.R. (4th) 224; [1995] 1 C.N.L.R. 47; 24 C.R.R. (2d) 233; 173 N.R. 241; *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236; (1992), 88 D.L.R. (4th) 193; 2 Admin. L.R. (2d) 229; 5 C.P.C. (3d) 20; 8 C.R.R. (2d) 145; 16 Imm. L.R. (2d) 161; 132 N.R. 241; *Maurice v. Canada (Minister of Indian Affairs and Northern Development)* (1999), 183 F.T.R. 9 (F.C.T.D.); *Truehope Nutritional Support Ltd. v. Canada (Attorney General)* (2004), 251 F.T.R. 155; 2004 FC 658; *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; 38 B.C.L.R. (3d) 1; 96 B.C.A.C. 81; 218 N.R. 161; *Hodge v. Canada (Minister of Human Resources Development)*, [2004] 3 S.C.R. 357; (2004), 244 D.L.R. (4th) 257; 125 C.C.C. (2d) 48; 326 N.R. 201; 2004 SCC 65; *Veffer v. Canada (Minister of Foreign Affairs)* (2006), 269 D.L.R. (4th) 552; 141 C.R.R. (2d) 189; 2006 FC 540; *Lovelace v. Ontario*, [2000] 1 S.C.R. 950; (2000), 188 D.L.R. (4th) 193; [2000] 4 C.N.L.R. 145; 75 C.R.R. (2d) 189; 255 N.R. 1; 134 O.A.C. 201; 2000 SCC 37; *R. v. Turpin*, [1989] 1 S.C.R. 1296; (1989), 48 C.C.C. (3d) 8; 69 C.R. (3d) 97; 39 C.R.R. 306; 96 N.R. 115; 34 O.A.C. 115; *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; 34 B.C.L.R. (2d) 273; 25 C.C.E.L. 255; 10 C.H.R.R. D/5719; 36 C.R.R. 193; 91 N.R. 255.

REFERRED TO:

Khadr v. Canada (Minister of Foreign Affairs) (2004), 123 C.R.R. (2d) 7; 266 F.T.R. 20; 2004 FC 1145; *Pfeiffer v. Canada (Superintendent of Bankruptcy)* (2004), 322 N.R. 62; 2004 FCA 192; *Puccini v. Canada (Director General, Corporate Administrative Services, Agriculture Canada)*, [1993] 3 F.C. 557; 65 F.T.R. 127 (T.D.); *Council of Canadians v. Canada (Director of Investigation and Research, Competition Act)* (1996), 124 F.T.R. 269 (F.C.T.D.); aff'd (1997), 212 N.R. 254 (F.C.A.); *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3; (1992), 88 D.L.R. (4th) 1; [1992] 2 W.W.R. 193; 84 Alta. L.R. (2d)

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Assoc. des femmes autochtones du Canada c. Canada, [1994] 3 R.C.S. 627; *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236; *Maurice c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] A.C.F. n° 1962 (1^{re} inst.) (QL); *Truehope Nutritional Support Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2004 CF 658; *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624; *Hodge c. Canada (Ministre du Développement des ressources humaines)*, [2004] 3 R.C.S. 357; 2004 CSC 65; *Veffer c. Canada (Ministre des Affaires étrangères)*, 2006 CF 540; *Lovelace c. Ontario*, [2000] 1 R.C.S. 950; 2000 CSC 37; *R. c. Turpin*, [1989] 1 R.C.S. 1296; *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143.

DÉCISIONS CITÉES :

Khadr c. Canada (Ministre des Affaires étrangères), 2004 CF 1145; *Pfeiffer c. Canada (Surintendant des faillites)*, 2004 CAF 192; *Puccini c. Canada (Directeur général, Services de l'administration corporative, Agriculture Canada)*, [1993] 3 C.F. 557 (1^{re} inst.); *Conseil des canadiens c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Loi sur la concurrence)*, [1996] A.C.F. n° 1609 (1^{re} inst.) (QL); conf. par [1997] A.C.F. n° 408 (C.A.) (QL); *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3; *Larny Holdings Ltd. c. Canada (Ministre de la Santé)*, [2003] 1 C.F. 541; 2002 CFPI 750; *Morneault c. Canada*

129; 3 Admin. L.R. (2d) 1; 7 C.E.L.R. (N.S.) 1; 132 N.R. 321; *Larry Holdings Ltd. v. Canada (Minister of Health)*, [2003] 1 F.C. 541; (2002), 216 D.L.R. (4th) 230; 43 Admin. L.R. (3d) 264; 222 F.T.R. 29; 2002 FCT 750; *Morneault v. Canada (Attorney General)*, [2001] 1 F.C. 30; (2000), 189 D.L.R. (4th) 96; 32 Admin. L.R. (3d) 292; 256 N.R. 85 (C.A.); *Eaton v. Brant County Board of Education*, [1997] 1 S.C.R. 241; (1997), 142 D.L.R. (4th) 385; 41 C.R.R. (2d) 240; 207 N.R. 171; 97 O.A.C. 161.

(*Procureur général*), [2001] 1 C.F. 30 (C.A.); *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241.

AUTHORS CITED

Roots, James and David Kerr. *The Employment and Employability of Deaf Canadians: A Project of the Canadian Association for the Deaf*. Ottawa: The Association, 1998.

APPLICATION for a declaration that the Government of Canada violated the applicants' equality rights under section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and that professional sign language interpretation services be provided by the Government of Canada to deaf or hard-of-hearing Canadians where such services are necessary for them to access government services or seek input in its decision making. Application allowed.

APPEARANCES:

Scott I. Simser for applicants.
Farhana Parsons for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Scott Simser, Kanata, Ontario, for applicants.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

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

MOSLEY J.:

INTRODUCTION

[1] This case is about access to government by the hearing disabled. The applicants submit that the federal

DOCTRINE CITÉE

Roots, James et David Kerr. *The Employment and Employability of Deaf Canadians : A Project of the Canadian Association for the Deaf*. Ottawa : L'association, 1998.

DEMANDE en vue d'obtenir un jugement déclaratoire portant que le gouvernement du Canada a violé les droits à l'égalité des demandeurs que leur garantit l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et que des services professionnels d'interprétation gestuelle doivent être fournis par le gouvernement du Canada lorsqu'une personne sourde ou malentendante du Canada a besoin de ces services pour recourir à des services du gouvernement ou tenter de donner son apport au processus décisionnel. Demande accueillie.

ONT COMPARU :

Scott I. Simser pour les demandeurs.
Farhana Parsons pour la défenderesse.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Scott Simser, Kanata (Ontario), pour les demandeurs.
Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

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

LE JUGE MOSLEY :

INTRODUCTION

[1] La présente affaire concerne l'accès des personnes malentendantes aux services et programmes du gouver-

government's guidelines for administration of its Sign Language Interpretation Policy deny deaf and hard-of-hearing Canadians the opportunity to fully participate in government programs. They seek a declaration that the individual applicants' rights under section 15 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*¹ were violated on the basis of disability and that professional sign language interpretation services are to be provided and paid for by the Government of Canada, upon request, where a deaf or hard-of-hearing person accesses services from the Government of Canada or seeks input in government decision making.

[2] At first impression, the applicants' case presents difficulties, not the least of which is that they seek judicial review in one application of alleged acts of discrimination on different occasions by various persons, some unidentified, employed by several departments. Only two of the fact situations presented concern events of a similar nature involving the same agency. Moreover, the timeliness of the application has been called into question, the standing of the corporate applicant is challenged and the justiciability of the process by which the government seeks input into the policy development process is in issue. Nonetheless, I have reached the conclusion that they have established a breach of the Charter and are entitled to a remedy.

BACKGROUND

[3] The Sign Language Interpretation Policy, as deposed by Alain Wood, Director of Interpretation and Parliamentary Translation, Translation Bureau, Department of Public Works and Government Services Canada (PWGSC), emerged from efforts to fully integrate deaf or hard-of-hearing people into the public service by facilitating their entry into government positions, and by assisting them to carry out their duties. These efforts included providing interpretation services for exams at the Public Service Commission, for competitions and interviews and upon hiring, for training and in the workplace. The policy was extended to communications with deaf or hard-of-hearing

nement. Les demandeurs soutiennent que les lignes directrices du gouvernement fédéral pour la mise en œuvre de sa Politique d'interprétation par langage gestuel empêchent les personnes sourdes et malentendantes du Canada de participer pleinement aux programmes du gouvernement. Ils demandent à la Cour de déclarer qu'il y a eu violation des droits individuels que leur garantit l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*¹ et que des services professionnels d'interprétation gestuelle doivent être fournis, et leur coût, assumé par le gouvernement du Canada, sur demande, lorsqu'une personne sourde ou malentendante recourt à des services du gouvernement ou vise à donner son apport au processus décisionnel du gouvernement.

[2] À première vue, la cause des demandeurs soulève certaines difficultés. L'une d'entre elles, et non la moindre, c'est qu'ils sollicitent en une même demande le contrôle judiciaire d'actes discriminatoires qui auraient été commis en différentes occasions par diverses personnes—certaines non identifiées—travaillant pour plusieurs ministères. Seulement deux des situations soumises concernent des événements de même nature qui touchent le même organisme. De plus, on met en doute l'opportunité de la demande, la qualité pour agir de la personne morale demanderesse et la justiciabilité du processus au moyen duquel le gouvernement cherche à obtenir divers apports en vue de l'élaboration de ses politiques. Quoiqu'il en soit, j'en suis venu à la conclusion que les demandeurs ont démontré l'existence d'une violation de la Charte et qu'ils ont droit à réparation.

LE CONTEXTE

[3] Selon le témoignage d'Alain Wood, directeur, Traduction parlementaire et interprétation, Bureau de la traduction, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC), la Politique d'interprétation par langage gestuel a été le fruit d'efforts déployés pour intégrer pleinement au sein de la fonction publique les personnes sourdes et malentendantes, en y facilitant leur accès à des postes et en les aidant à s'acquitter de leurs fonctions. On a ainsi prévu notamment la prestation de services d'interprétation pour les examens de la Commission de la fonction publique, pour les concours et entrevues et, une fois l'intéressé embauché, pour les besoins en formation et sur le lieu de travail. On a

Canadians at events organized by departments and agencies.

[4] This is outlined in a letter, dated May 4, 1987, attached as an exhibit to Mr. Wood's affidavit, from the then acting assistant secretary, Human Resources Division, Treasury Board of Canada Secretariat, to all directors of personnel in the federal government to advise them of the sign language interpretation service available from the Official Languages and Translation Branch of the Secretary of State Department, as it was then constituted.

[5] As a result of a reorganization and transfer of responsibilities between departments in 1993, the Official Languages and Translation Branch became the Translation Bureau of the Department of Public Works and Government Services Canada (PWGSC).

[6] The May 4, 1987 letter indicated that the Translation Branch had been providing sign language interpretation to hearing impaired federal government employees since 1982 and that consideration was being given to making changes to the Sign Language Interpretation Policy to reflect the recommendations of an external advisory committee. The letter states that "[t]he department also provides the [sign language interpretation] service . . . to the general public at conferences and other meetings where representatives of the federal government are active participants" (underlining added).

[7] Accompanying the letter was a document intended to advise departments of the services then available to hearing-impaired persons. It is common ground between the parties that this document accurately describes the Sign Language Interpretation Policy as it was in May 1987 and that the policy remains in place today. The scope of the policy, however, is in question.

ensuite élargi la portée de la politique de manière à ce que soient visées les communications avec les personnes sourdes et malentendantes lors d'événements organisés par les ministères et organismes gouvernementaux.

[4] Ces mesures sont décrites dans une lettre datée du 4 mai 1987, jointe à titre de pièce à l'affidavit de M. Wood et adressée par le secrétaire adjoint par intérim d'alors de la Division des ressources humaines du Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada à tous les directeurs du personnel au sein du gouvernement fédéral. On informait ces derniers que des services d'interprétation gestuelle pouvaient être obtenus de la Direction générale des langues officielles et de la traduction du ministère du Secrétariat d'État, selon sa constitution d'alors.

[5] Par suite d'une restructuration et du transfert de responsabilités entre ministères en 1993, la Direction générale des langues officielles et de la traduction est devenue le Bureau de la traduction du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux (TPSGC).

[6] On mentionnait dans la lettre du 4 mai 1987 que le Bureau de la traduction fournissait des services d'interprétation gestuelle aux fonctionnaires malentendants du gouvernement fédéral depuis 1982 et qu'on envisageait d'apporter des modifications à la Politique d'interprétation par langage gestuel pour donner suite aux recommandations d'un comité consultatif externe. On ajoutait dans la lettre : [TRADUCTION] « [I]e ministère fournit également le service [d'interprétation gestuelle] [. . .] au public qui assiste à des conférences et autres réunions auxquelles prennent part activement des représentants du gouvernement fédéral » (non souligné dans l'original).

[7] Un document joint à la lettre informait les ministères des services alors disponibles pour les personnes malentendantes. Les parties s'accordent pour reconnaître que ce document décrit fidèlement la Politique d'interprétation par langage gestuel en sa teneur en mai 1987 et que cette politique est toujours en vigueur. La portée de la politique, toutefois, est mise en cause.

[8] The 1987 policy statement recognizes sign language as an independent language and that sign language interpretation is a linguistic service rather than a social service to aid disabled persons. The same high standards of interpretive skills and ethical practices required of spoken language interpreters were to be expected of the sign language interpreters employed by the Branch on a freelance contract basis. The use of freelance interpreters was intended to encourage the development and growth of interpretation as a profession in the public and private sectors.

[9] The statement sets out information about the interpretation services available from the Translation Branch in question and answer format. In reference to the question of when the sign language interpretation service provided by the Translation Branch could be used, the document states, “[t]his service is intended for any hearing impaired person in Canada who must deal in person with a representative of the federal government. This includes job interviews, meetings, federal commissions, etc.” (underlining added).

[10] It appears that the 1987 statement served as a guideline for the administration of the policy until the current guidelines came into effect on August 1, 2001. Apart from the underlined portions cited in the above paragraph, the prior guideline limited the provision of the sign language interpretation service to hearing impaired members of the public seeking employment with the public service or attending formal meetings such as commissions, committees, conferences and boards of inquiry. However, it appears that in practice the service was made available for any meeting at which a government official was present and a deaf or hard-of-hearing person was participating. In fiscal year 1997-1998, this was done on 300 occasions.

[11] Beginning in 1998, the Translation Bureau began to more strictly interpret its mandate under the policy.

[8] On reconnaît dans l'énoncé de politique de 1987 que le langage gestuel est une langue indépendante et que l'interprétation gestuelle constitue un service linguistique plutôt qu'un service social dispensé pour venir en aide à des personnes handicapées. On ajoute qu'il y a lieu de s'attendre à ce que les mêmes normes élevées quant aux compétences en interprétation et aux pratiques conformes à la déontologie imposées aux interprètes en langage parlé soient également imposées aux interprètes en langage gestuel embauchés à la pigo par le Bureau. En recourant à des interprètes pigistes, on visait à encourager le développement et la croissance de la profession d'interprète dans le secteur public et le secteur privé.

[9] L'énoncé renferme des renseignements sur les services d'interprétation offerts par le Bureau de la traduction, sous forme de questions et réponses. En réponse à la question sur les circonstances où l'on peut recourir aux services d'interprétation gestuelle fournis par le Bureau de la traduction, on précise dans le document : [TRADUCTION] « [c]e service est destiné à toute personne malentendante au Canada qui doit traiter en personne avec un représentant du gouvernement fédéral. Cela comprend les entrevues d'emploi, les réunions, les commissions fédérales, etc. » (non souligné dans l'original).

[10] L'énoncé de 1987 semble avoir servi de ligne directrice pour la mise en œuvre de la politique jusqu'à ce que les actuelles lignes directrices entrent en vigueur le 1^{er} août 2001. Mis à part ce qu'on a souligné dans la citation du paragraphe ci-dessus, l'ancienne ligne directrice prévoyait que les services d'interprétation gestuelle ne soient fournis qu'aux particuliers malentendants en quête d'un emploi au sein de la fonction publique ou assistant à des réunions officielles dans le cadre notamment de commissions, de comités, de conférences et de commissions d'enquête. Il semble toutefois qu'en pratique, les services étaient disponibles pour toute réunion à laquelle prenait part une personne sourde ou malentendante et où un représentant du gouvernement était présent. Des services ont ainsi été dispensés en 300 occasions pendant l'exercice 1997-1998.

[11] À compter de 1998, le Bureau de la traduction a interprété plus restrictivement le mandat lui incombant

By fiscal year 2004-2005, interpretation services for private meetings between members of the public and government officials were provided for just 34 events. In contrast, the total number of visual and tactile interpretation services provided has remained fairly constant at between 2,217 events in 1998-1999 and 2,372 in 2003-2004 indicating an increase in services provided to deaf or hard-of-hearing public servants.

[12] The current guidelines state that the Conference Interpretation Service of the Translation Bureau provides visual interpretation for the federal public service. Visual interpretation is defined as American Sign Language, Langue des signes québécoise, English and French oral interpreting and deaf-blind intervenor service. The guidelines say that these services are provided to hearing, hearing-impaired or deaf federal public servants who, in the performance of their duties, must communicate with each other.

[13] Under the August 2001 guidelines, the Bureau's visual and tactile interpretation services are provided to the general public for public events conducted by the federal government such as committees, conferences, hearings, information sessions on legislation, regulations and policies, public consultations, seminars and symposiums.

[14] With the stricter application of the policy, the provision of interpretation services for meetings between hearing-impaired citizens and federal officials that do not fall within the scope of the Bureau's mandate became the responsibility of individual departments and agencies.

[15] Under the current regime, interpretation services must be requested by the official meeting the hearing-impaired citizen. While individual departments or agencies may use the Bureau's services on a fee-for-service basis, these services will not be provided if the interpreters are required to respond to needs that the Bureau is mandated to meet. If the Bureau cannot

en vertu de la politique. Pendant l'exercice 2004-2005, ainsi, les services d'interprétation n'ont été dispensés qu'en 34 occasions pour des rencontres privées entre particuliers et représentants du gouvernement. Par comparaison, le nombre total d'occasions où des services d'interprétation visuelle et tactile ont été dispensés est demeuré plutôt constant, passant de 2 217 événements en 1998-1999 à 2 372 en 2003-2004, ce qui dénote une augmentation des services offerts aux fonctionnaires sourds ou malentendants.

[12] Les lignes directrices actuelles prévoient la fourniture de services d'interprétation visuelle aux fonctionnaires fédéraux par le Service de conférence du gouvernement. On définit l'interprétation visuelle comme visant l'American Sign Language, la Langue des signes québécoise, l'interprétation orale en français et en anglais et les services d'un intervenant pour les personnes sourdes et aveugles. Selon les lignes directrices, ces services sont fournis aux fonctionnaires fédéraux entendants, malentendants ou sourds qui doivent communiquer entre eux dans l'exercice de leurs fonctions.

[13] En vertu des lignes directrices d'août 2001, les services d'interprétation visuelle et tactile du Bureau sont dispensés au grand public pendant les événements publics organisés par le gouvernement fédéral, comme des réunions de comités, des conférences, des audiences, des séances d'information sur les lois, règlements et politiques, des consultations, des séminaires et des colloques.

[14] La politique étant appliquée plus strictement, ce sont les divers ministères et organismes concernés qui ont dû prendre en charge la prestation de services d'interprétation pour les rencontres entre citoyens malentendants et fonctionnaires fédéraux ne relevant pas du mandat du Bureau.

[15] Dans le cadre du régime actuel, c'est le fonctionnaire qui rencontre un citoyen malentendant qui doit demander la fourniture de services d'interprétation. Bien que les divers ministères et organismes puissent recourir aux services dispensés par le Bureau en les rémunérant, ces services ne seront pas fournis si les interprètes doivent déjà répondre à des besoins relevant

provide the services, the departments and agencies must contract for them with the private sector or non-governmental agencies. The Bureau maintains lists of such businesses or agencies to assist departments to find interpreters.

[16] It appears, from a letter dated November 22, 2001, to the Minister of PWGSC from applicant James Roots, submitted as an exhibit to Mr. Roots' affidavit, that the decision to strictly apply the policy caught both government departments and representatives of the hearing-disabled communities off-guard. While the Translation Bureau had been warning their clientele" since 1998 that this was forthcoming, departments and agencies were ill-prepared to provide interpretation services for meetings with hearing-impaired persons. Most had no process in place for booking interpreters or budget allocated for the purpose. Where formerly it took 48 hours to arrange an interpreter through the Bureau, considerable delay was experienced in arranging funding and finding an interpreter if the Bureau could not provide the service. As a result, events did not take place or deaf persons were unable to attend them, including meetings with Members of Parliament, because of the lack of interpretation services.

Specific Allegations of Discrimination

[17] The applicants have described several incidents in support of their contention that they have been discriminated against in the denial of interpretation services. The respondent, in general, takes issue with the facts alleged by the applicants and denies that interpretation services were unreasonably withheld.

[18] These incidents can be summed up as follows:

- Denial of access to the policy development process;
- Denial of opportunities to contract with the federal government; and

du mandat du Bureau. Si le Bureau ne peut fournir les services, les ministères et organismes doivent se les procurer auprès du secteur privé ou d'organismes non gouvernementaux. Pour aider les ministères à trouver des interprètes, le Bureau tient des listes d'entreprises et d'organismes qui dispensent des services d'interprétation.

[16] Il semble, d'après la lettre en date du 22 novembre 2001 envoyée au ministre des TPSGC par le demandeur James Roots, jointe comme pièce à l'affidavit de ce dernier, que la décision d'appliquer strictement la politique a pris par surprise tant les ministères que les représentants des communautés malentendantes. Bien que le Bureau de la traduction ait averti sa « clientèle » de cette décision dès 1998, les ministères et organismes concernés étaient mal préparés pour fournir des services d'interprétation lors de rencontres avec des malentendants. La plupart d'entre eux n'avaient mis en place aucun système pour réserver les services d'interprètes et n'avaient rien prévu dans leurs budgets à cette fin. Tandis qu'il fallait auparavant un préavis de 48 heures pour obtenir les services d'un interprète par l'entremise du Bureau, si celui-ci ne pouvait plus fournir le service, il fallait désormais un temps considérable pour obtenir les fonds requis puis trouver un interprète. Par conséquent, des événements n'ont pas eu lieu ou des personnes sourdes n'ont pu assister à certains d'entre eux, notamment des rencontres avec des députés, faute de services d'interprétation disponibles.

Allégations particulières de discrimination

[17] Les demandeurs ont décrit plusieurs incidents pour démontrer qu'on a fait preuve de discrimination à leur endroit en leur refusant des services d'interprétation. La défenderesse conteste de manière générale les faits allégués par les demandeurs et nie qu'il ait été refusé de manière déraisonnable de dispenser des services d'interprétation.

[18] On peut résumer comme suit ces incidents :

- l'accès refusé au processus d'élaboration de politiques;
- la perte d'occasions de passer des contrats avec le gouvernement fédéral;

• Denial of opportunities to participate in the Statistics Canada Labour Force Survey.

1. Denial of access to the policy development process

[19] This allegation stems from efforts by the corporate applicant, the Canadian Association of the Deaf (CAD), to participate in informal consultations with the federal government. The CAD is a national organization and the primary advocacy group for deaf Canadians, defined as persons with moderate to profound hearing loss who identify with the use of sign language, and affiliate with deaf culture. The CAD submits that its role as a representative of deaf Canadians has been adversely affected by the implementation of the new guidelines.

[20] James Roots is the Executive Director of CAD. He is deaf and communicates primarily through sign language. In his affidavit, he states that as Executive Director, he personally received accommodation for his deafness from the federal government during the years it applied the initial guideline for the Sign Language Interpretation Policy. He points out that, in general, deaf people have fewer job opportunities and lower literacy skills. This is supported by a 1998 study attached to his affidavit of which he is the co-author, prepared with the support of Human Resources Development Canada (HRDC). As a result of these disparities, he says, many deaf people have come to depend upon the Government of Canada for rectifying inequalities in their access to the same opportunities enjoyed by other Canadians.

[21] Mr. Roots says that he was surprised to discover, in or about October 2001, that the Translation Bureau, applying the new guidelines, would no longer accommodate deaf or hard-of-hearing persons in private meetings and would only facilitate public events. In a letter dated November 22, 2001, to the PWGSC Minister of the day, Mr. Roots describes, in general terms, the adverse effects this had on the efforts of his organization and others representing the deaf and hard

• la perte d'occasions de participer à l'Enquête sur la population active de Statistique Canada.

1. L'accès refusé au processus d'élaboration de politiques

[19] Cette allégation découle d'efforts consentis pour la personne morale demanderesse, l'Association des Sourds du Canada (l'ASC), de prendre part à des consultations informelles avec le gouvernement du Canada. L'ASC est une organisation nationale et le principal groupe de défense des Canadiens sourds, que l'on définit comme les personnes ayant une déficience auditive de modérée à profonde qui s'identifient à l'usage de la langue des signes et à la culture sourde. L'ASC soutient que la mise en œuvre des nouvelles lignes directrices a nuit à son rôle de représentant des Canadiens sourds.

[20] James Roots est le directeur exécutif de l'ASC. Il est atteint de surdité et il communique principalement au moyen du langage des signes. Il déclare dans son affidavit qu'en tant que directeur exécutif, il a personnellement fait l'objet de mesures d'adaptation pour sa surdité de la part du gouvernement fédéral pendant les années où celui-ci appliquait la ligne directrice initiale relative à la Politique d'interprétation par langage gestuel. Il souligne qu'en général, les personnes sourdes disposent de moindres possibilités d'emploi et capacités de lecture et d'écriture. Ses dires s'appuient sur une étude de 1998 jointe à son affidavit, dont il est le coauteur et dont la réalisation a bénéficié du soutien de Développement des ressources humaines Canada (DRHC). En raison de cette inégalité des chances par rapport aux autres Canadiens, ajoute-t-il, nombre de personnes sourdes en sont venues à dépendre du gouvernement du Canada pour la rectification de la situation.

[21] M. Roots dit avoir été surpris d'apprendre, vers octobre 2001, que le Bureau de la traduction, chargé d'appliquer les nouvelles lignes directrices, ne répondrait aux besoins des personnes sourdes ou malentendantes que lors d'événements publics, et non plus lors de réunions privés. Dans une lettre en date du 22 novembre 2001 adressée au ministre des TPSGC d'alors, M. Roots décrit de manière générale comment cela a nui aux efforts consentis par les diverses

of hearing to do business with the federal government.

[22] The specific example of alleged discrimination described by Mr. Roots arose in relation to an HRDC project to develop policies and legislation respecting homeless people which took place between December 2001 and February 2002. CAD staff anticipated being involved in informal discussions with HRDC officials in this process as they had been previously on other policy development projects. Interpreters were requested for this purpose.

[23] An exchange of e-mail messages attached to Mr. Roots' affidavit indicates that at least one meeting in December 2001 was facilitated with interpretation services provided by an Ottawa-based firm retained by HRDC. On February 5, 2002, in response to a request for a further meeting to discuss a request by CAD for funding, an HRDC official responded that it would not be possible at that time. Her message states that "we are under severe budgetary constraints and are not allowed to expend any funds that are not directly related to approved priorities. . . right now, I cannot get an interpreter. I believe we can after April 1, 2002 but not right now." The reference to April 1, presumably, was to the start of the next fiscal year and the availability of a fresh budget. The official offered to continue to do preparatory work with CAD by e-mail until April 1st.

[24] Based on this event and his experience in general since 2001, Mr. Roots states that he believes that departments and agencies are refusing to pay for interpretation services for budgetary reasons notwithstanding that it is their responsibility to provide them now that the Translation Bureau has "off-loaded" this mandate. Moreover, even where interpretation is provided by those on the Bureau's list of private sector or local organizations, the quality of the interpretation is not assured. The result, he believes, is that deaf

organisations, dont la sienne, qui représentent les personnes sourdes et malentendantes pour transiger avec le gouvernement fédéral.

[22] Le cas particulier de discrimination alléguée donné à titre d'exemple par M. Roots est survenu relativement au projet de DRHC (mis en œuvre entre décembre 2001 et février 2002) d'élaboration de politiques et de mesures législatives à l'endroit des sans-abri. Le personnel de l'ASC s'est alors attendu à participer à des discussions informelles avec des fonctionnaires de DRHC dans ce cadre, comme tel avait été le cas lors de projets antérieurs d'élaboration de politiques. On a demandé la présence d'interprètes à cette fin.

[23] Comme le font voir des courriels échangés joints à l'affidavit de M. Roots, des interprètes d'une entreprise d'Ottawa dont DRHC avait retenu les services ont facilité au moins une réunion tenue en décembre 2001. Le 5 février 2002, en réponse à une demande de nouvelle réunion pour des discussions sur une demande de fonds par l'ASC, une représentante de DRHC a dit que cela ne serait pas possible pour lors. Elle a ainsi déclaré : [TRADUCTION] « d'importantes contraintes budgétaires nous empêchent de dépenser des fonds qui ne sont pas directement liés à des priorités autorisées [. . .] Je ne puis obtenir en ce moment les services d'un interprète. Je crois que nous le pourrons après le 1^{er} avril 2002, mais pas en ce moment ». Le 1^{er} avril est mentionné, peut-on présumer, parce qu'il s'agit là du début du nouvel exercice et que les ressources d'un nouveau budget sont alors disponibles. La représentante a offert de continuer d'effectuer les tâches préparatoires par courriel avec l'ASC jusqu'au 1^{er} avril.

[24] M. Roots déclare, sur la foi de cet événement et de ce qu'il a pu constater en général depuis 2001, que les divers ministères et organismes refusent de payer les services d'interprétation pour des motifs budgétaires, même si c'est à eux qu'il incombe de fournir ces services depuis que le Bureau de la traduction s'est « délesté » de son mandat. En outre, lorsque même des services d'interprétation sont dispensés par des organismes locaux ou du secteur privé figurant sur la liste du Bureau de la traduction, il n'y a aucune

Canadians who want to meet with representatives of the federal government are not being accommodated for their disability.

[25] The respondent objects to the reception of Mr. Roots' evidence on the grounds that the CAD lacks standing and because his affidavit covers matters beyond his personal knowledge and thus does not conform to rule 81 of the *Federal Courts Rules* [SOR/98-106, r. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2)]. I will address the hearsay question here and deal with the standing question as an issue below.

[26] The requirement that affidavits be confined to personal knowledge does not necessarily exclude hearsay evidence so long as it is sufficiently reliable in accordance with the principled approach developed by the Supreme Court of Canada with respect to the admission of oral testimony. That approach has been adopted by the Federal Court of Appeal for the admissibility of hearsay by way of affidavit evidence: *Éthier v. Canada (RCMP Commissioner)*, [1993] 2 F.C. 659 (C.A.).

[27] The hearsay in this instance stems from information received from a project officer employed by the CAD who worked under the immediate supervision of Mr. Roots. I am satisfied that Mr. Roots received the information from a first-hand source and that it is credible and trustworthy. The reliability of the evidence is also confirmed by the respondent's affidavit evidence in response to interrogatories which verifies the accuracy of the e-mails attached to Mr. Roots' affidavit. The accuracy of this account was not disputed.

[28] This evidence, while admissible, does not establish that HRDC refused as a general practice to provide interpretation services for meetings with representatives of the deaf or hard-of-hearing communities. But it does support the applicants' contention that the provision of such services was not considered a priority by the department for which

assurance quant à la qualité de ces services. Le résultat, estime-t-il, c'est que rien n'est fait pour répondre aux besoins des Canadiens sourds qui désirent rencontrer des représentants du gouvernement fédéral.

[25] La défenderesse s'oppose à la réception du témoignage de M. Roots au motif que l'ASC n'a pas qualité pour agir et que l'affidavit de ce dernier ne se limite pas à des faits dont il a une connaissance personnelle, en contravention de la règle 81 des *Règles des Cours fédérales* [DORS/98-106, règle 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2)]. Je traiterai maintenant de la question du oui-dire, et plus tard de la question de la qualité pour agir.

[26] L'obligation de l'auteur d'un affidavit de se limiter aux faits dont il a une connaissance personnelle n'a pas nécessairement pour effet d'exclure ce qui constitue des oui-dire dans son témoignage, du moment que cela est suffisamment digne de foi, compte tenu des principes élaborés par la Cour suprême du Canada quant à l'admission des témoignages de vive voix. La Cour d'appel fédérale s'est conformée à ces principes pour ce qui est de l'admissibilité du oui-dire dans un témoignage par affidavit : *Éthier c. Canada (Commissaire de la GRC)*, [1993] 2 C.F. 659 (C.A.).

[27] En l'espèce, le oui-dire concerne des renseignements obtenus d'un agent de projet dont M. Roots était le supérieur immédiat à l'ASC. Je suis convaincu que la source d'information de M. Roots était de première main et qu'elle est crédible et digne de foi. La fiabilité du témoignage est en outre confirmée par la preuve par affidavit de la défenderesse en réplique à l'interrogatoire visant à vérifier l'exactitude des courriels joints à l'affidavit de M. Roots. En effet, l'exactitude de l'exposé des faits de ce dernier n'a pas alors été contestée.

[28] Bien qu'il soit admissible, ce témoignage ne permet pas d'établir que DRHC a eu pour pratique générale de refuser de dispenser des services d'interprétation pour les réunions tenues avec des représentants des communautés sourde ou malentendante. Il permet toutefois d'étayer la prétention des demandeurs selon laquelle la prestation de tels services

resources would be allocated. The e-mail exchange occurred in the context of an invitation from HRDC to participate in consultations in the development of public policy. The applicants submit that while they may not have a right to be consulted in the development of federal policy, when invited to participate by government they have a right to equal treatment. A hearing Canadian representing another non-governmental organization would not have been denied a meeting in the same circumstances. I think that is an inescapable conclusion from the evidence.

2. Denial of opportunities to provide contract services to the government

[29] Gary Malkowski is deaf and employed as the Vice-President of Consumer and Business Relations at the Canadian Hearing Society. He communicates primarily through sign language. Two hearing career consultants employed by Veterans Affairs Canada, Joyce Montagnese and Bobbi Cain contracted with Malkowski and another deaf Canadian Hearing Society employee, Donald Prong, to organize and facilitate at a career planning workshop for deaf and hard-of-hearing federal civil servants from October 16-21, 2001 in Toronto. Interpreters were provided at the October workshop by the Translation Bureau to allow Cain and Montagnese to follow and evaluate the proceedings. A similar workshop was conducted in Halifax in December 2001.

[30] Mr. Malkowski deposes that, based on the success of the Toronto event, Cain and Montagnese discussed with him and Mr. Prong the possibility of their leading a similar workshop for hearing civil servants. To present at such a workshop, Malkowski and Prong would require sign language interpreters. Mr. Malkowski states that Montagnese subsequently informed him that the visual language interpretation policy of the Government of Canada had changed and would not accommodate his request for sign language

n'était pas considérée prioritaire par le ministère devant attribuer des ressources. L'échange de courriels a fait suite à l'invitation lancée par DRHC pour la participation à des consultations relatives à l'élaboration d'une politique gouvernementale. Les demandeurs soutiennent à cet égard que, bien qu'ils puissent ne pas jouir du droit d'être consultés relativement à l'élaboration de politiques fédérales, lorsqu'ils sont conviés à prendre part à ce processus par des représentants du gouvernement, ils disposent alors du droit à l'égalité de traitement. Or, un Canadien entendant qui représenterait une autre organisation non gouvernementale n'aurait pas été empêché d'assister à une réunion en de mêmes circonstances. Cela me semble être une conclusion inévitable à tirer du témoignage.

2. La perte d'occasions de passer des contrats avec le gouvernement

[29] Gary Malkowski est une personne sourde qui occupe le poste de vice-président, Affaires commerciales et relations avec les consommateurs, à la Société canadienne de l'ouïe. Il communique principalement au moyen du langage des signes. Deux conseillers en carrières entendants à l'emploi d'Anciens Combattants Canada, Joyce Montagnese et Bobbi Cain, ont passé un contrat avec M. Malkowski et un autre employé sourd de la Société canadienne de l'ouïe, Donald Prong, pour qu'ils organisent et facilitent, du 16 au 21 octobre 2001 à Toronto, un atelier de planification de carrière à l'intention des fonctionnaires fédéraux sourds et malentendants. Le Bureau de la traduction a fourni les services d'interprètes pour cet atelier de manière à ce que les deux conseillers puissent suivre et évaluer les discussions. Un atelier semblable s'est déroulé à Halifax en décembre 2001.

[30] M. Malkowski déclare dans son témoignage qu'en raison du succès de l'atelier de Toronto, Joyce Montagnese et Bobbi Cain ont discuté avec lui et M. Prong pour savoir s'il leur serait possible d'organiser un atelier semblable à l'intention des fonctionnaires entendants. Pour faire des présentations à un tel atelier, M. Malkowski et M. Prong requerraient des services d'interprétation gestuelle. M^{me} Montagnese aurait plus tard informé M. Malkowski que la politique sur l'interprétation visuelle du gouvernement du Canada

interpreters. The result, Mr. Malkowski states, is that he and Mr. Prong were denied professional opportunities that would have been available to hearing professionals in a similar context.

[31] Mr. Malkowski alleges that Ms. Montagnese informed him through e-mail messages that her department would not authorize the expense of interpreters because of the impact on its budget and that she had tried elsewhere to find funds without success. These e-mail messages were not entered into evidence.

[32] The respondent's affidavit evidence differs significantly from Mr. Malkowski's account. Ms. Montagnese states that she was involved with three events conducted in the fall and winter of 2001-2002 including the career planning event described above. Mr. Malkowski was also hired to facilitate the second event, a sensitization seminar arranged for hearing managers of deaf government employees so as to enable such managers to understand and deal with the challenges faced by their deaf and hard-of-hearing employees. Interpreters were retained as needed for four preparatory meetings.

[33] For the seminar itself which took place on February 13, 2002, Mr. Malkowski was asked to select a suitable interpreter and the interpreter's invoice was paid by the department. Another seminar for deaf federal employees about preparing for competitions was held on February 27, 2002. That was the last such event Ms. Montagnese was involved with. Copies of related e-mails and invoices are attached to her affidavit.

[34] Ms. Montagnese states that following these events there was some discussion with Mr. Malkowski about presenting at a possible interdepartmental employment equity conference to be held in May 2004. The conference was never held due to a lack of interest among prospective participants. She says that the cost of interpretation services was not a consideration in cancelling the event. In response to a written

avait changé et ne permettrait pas d'accéder à sa demande de recourir à des interprètes gestuels. Il en est résulté, selon M. Malkowski, la perte pour lui-même et M. Prong d'occasions professionnelles dont auraient bénéficié des professionnels entendants dans une situation semblable.

[31] M. Malkowski soutient que M^{me} Montagnese l'a informé au moyen de courriels que le ministère n'autoriserait pas qu'on paie les services d'interprètes parce que cela grèverait son budget, et qu'elle avait tenté sans succès d'obtenir des fonds d'autres sources. Ces courriels n'ont pas été produits en preuve.

[32] La preuve par affidavit de la défenderesse diffère considérablement de l'exposé des faits de M. Malkowski. M^{me} Montagnese déclare avoir pris part à trois événements à l'automne 2001 et l'hiver 2002, dont l'atelier de planification de carrière décrit ci-dessus. On avait également fait appel à M. Malkowski pour faciliter le second événement, un séminaire de sensibilisation visant à aider les superviseurs entendants de fonctionnaires sourds et malentendants à comprendre et à gérer les problèmes auxquels sont confrontés leurs subalternes. On a retenu les services d'interprètes pour les fins de quatre réunions préparatoires.

[33] On a demandé à M. Malkowski de choisir un interprète compétent pour le séminaire lui-même, qui s'est déroulé le 13 février 2002. Le ministère a acquitté la facture de l'interprète. Un autre séminaire a été organisé pour les employés fédéraux sourds, le 27 février 2002, portant sur la préparation en vue de concours. Ce fut là le dernier événement auquel a pris part M^{me} Montagnese. Des copies des courriels et factures pertinents sont joints à l'affidavit de cette dernière.

[34] M^{me} Montagnese déclare qu'à la suite de ces événements, elle a eu des discussions avec M. Malkowski au sujet d'une présentation qu'il pourrait faire à une éventuelle conférence interministérielle sur l'équité en matière d'emploi devant avoir lieu en mai 2004. La conférence n'a jamais eu lieu, par manque d'intérêt parmi les éventuels participants. Le coût des services d'interprétation n'aurait pas été un facteur dans

examination question, Ms. Montagnese denied under oath that she told Mr. Malkowski that the Department of Veterans Affairs could not afford the cost of interpreters for him to present to an audience of hearing federal civil servants and denied that she was ever told by another department that they did not have the funds for such a purpose.

[35] While it is not clear from the evidence that Mr. Malkowski and Mr. Prong were expressly denied further contract opportunities with the federal government, it is apparent that the opportunity to enter into such arrangements would be limited by the availability of resources to provide visual interpretation services.

3. Denial of opportunities to participate in the Statistics Canada Labour Force Survey

[36] The Labour Force Survey is conducted under the authority of the *Statistics Act*, R.S.C., 1985, c. S-19 and is designed to measure the current state of the Canadian labour market. Participants are selected at random and are advised in letters sent or delivered to their homes that the information obtained through the survey is used by Statistics Canada to measure the month-to-month changes in the level of employment and unemployment in Canada and to provide key measures of the state of the nation's economy. To ensure completeness and accuracy, full participation is said to be "extremely important" and is required for a six-month period. An interview of participants is conducted each month.

[37] Survey instruments such as the Labour Force Survey are important to deaf Canadians. As evidenced by Mr. Roots' study, conducted with the support of HRDC in 1998, deaf persons are subject to much higher levels of unemployment than other Canadians. Only 20.6% of deaf Canadians are fully employed; 41.9% are underemployed; and 37.5% are unemployed: 9.9% have no formal education. By comparison, relying on the study's figures, 60.9% of all Canadians are fully employed and only 8.1% are unemployed. Among the conclusions reached in the study was of a need for

l'annulation de l'événement, selon les dires de M^{me} Montagnese. En réponse à une question écrite posée dans le cadre de l'interrogatoire, M^{me} Montagnese a nié sous serment avoir dit à M. Malkowski que le ministère des Anciens Combattants n'avait pas les moyens de payer les interprètes requis pour faciliter sa présentation devant des fonctionnaires fédéraux entendants, et elle a nié que tout autre ministère lui ait jamais dit ne pas disposer des fonds requis à une telle fin.

[35] Bien qu'il ne ressorte pas clairement de la preuve qu'on ait privé expressément MM. Malkowski et Prong d'autres occasions de passer des contrats avec le gouvernement fédéral, il est manifeste que l'occasion de conclure de telles ententes se serait vue restreinte par la quantité de ressources disponibles pour la fourniture de services d'interprétation visuelle.

3. La perte d'occasions de participer à l'Enquête sur la population active de Statistique Canada

[36] L'Enquête sur la population active se déroule en application de la *Loi sur la statistique*, L.R.C. (1985), ch. S-19, et elle vise à évaluer l'état courant du marché de l'emploi canadien. Les participants à l'enquête sont choisis de manière aléatoire et on les informe par courrier transmis à leur foyer que l'information obtenue au moyen de l'enquête permet à Statistique Canada de mesurer l'évolution mensuelle du niveau d'emploi et de chômage au Canada et de faire connaître des données clés sur l'état de l'économie du pays. Pour s'assurer que l'information soit exhaustive et exacte, on précise qu'une pleine participation est « extrêmement importante » et requise pour une période de six mois. On fait passer une entrevue aux participants chaque mois.

[37] Les outils d'enquête tels que l'Enquête sur la population active revêtent de l'importance pour les Canadiens sourds. Tel que le révèle l'étude de M. Roots, effectuée avec le soutien de DRHC en 1998, le taux de chômage est beaucoup plus élevé pour les personnes sourdes que pour les autres Canadiens. Seulement 20,6 % des personnes sourdes ont un emploi à temps plein, 41,9 % sont sous-employées et 37,5 % sont en chômage; 9,9 % d'entre elles n'ont aucune formation scolaire. En comparaison, si l'on se fie aux données de l'étude, 60,9 % de l'ensemble des Canadiens ont un

training programs targeted to disabled Canadians to accommodate the particular communication and cultural differences of deaf people.

[38] Barbara Lagrange is a deaf woman who uses sign language as her primary communication method. She has difficulty with reading and writing the English language. In or about November 2002, she was invited to participate in the Statistics Canada Labour Force Survey through letters dropped off at her home in Thunder Bay, Ontario by a Statistics Canada field interviewer, Marilyn Wallace.

[39] Ms. Lagrange subsequently contacted Ms. Wallace through the aid of a teletypewriter telephone for the deaf (TTY) phone. They had two TTY phone conversations one Friday afternoon. Ms. Lagrange typed her part of the conversations and Ms. Wallace's oral responses were typed by an operator and read by Ms. Lagrange at her end. This produces a verbatim account but the accuracy of the record is dependent upon the skill of the operator. Ms. Lagrange printed and retained a partial record of the two conversations which is attached as an exhibit to her affidavit. She agreed that Ms. Wallace could come to her home on the following Sunday afternoon for the survey interview. This was to have been part of a six-month commitment to record information respecting Ms. Lagrange's employment status, a fact that was not immediately apparent to her.

[40] The evidence of Ms. Lagrange and Ms. Wallace with respect to the content of their telephone conversations, via TTY, and the subsequent events is conflicting. Unfortunately, the printed record of the TTY conversations is not very legible. What is clear, I believe, is that in the first conversation Ms. Wallace initially agreed to Ms. Lagrange's request that she retain the services of a Canadian Hearing Society interpreter to conduct the interviews. In the second conversation Ms. Wallace told Ms. Lagrange that Statistics Canada would not pay for an interpreter and that, in any event, in her

emploi à temps plein et seulement 8,1 % sont en chômage. Parmi les conclusions tirées dans l'étude, on a mentionné la nécessité de programmes de formation ciblant les Canadiens handicapés et adaptés aux différences culturelles et besoins en communication particuliers des personnes sourdes.

[38] Barbara Lagrange est une personne sourde dont le principal moyen de communication est le langage des signes. Elle a du mal à lire et à écrire en anglais. Vers novembre 2002, on l'a conviée à participer à l'Enquête sur la population active de Statistique Canada, au moyen de lettres déposées chez elle à Thunder Bay (Ontario) par une intervieweuse sur place, Marilyn Wallace.

[39] M^{me} Lagrange a par la suite communiqué avec M^{me} Wallace grâce à un télécopieur pour personnes sourdes (ATS). M^{me} Lagrange et M^{me} Wallace ont eu deux conversations par ATS le vendredi après-midi. M^{me} Lagrange a dactylographié ce qu'elle voulait communiquer et les réponses verbales de M^{me} Wallace ont été dactylographiées par un opérateur, puis lues par M^{me} Lagrange. Il en résulte un compte rendu textuel, dont l'exactitude dépend toutefois de la compétence de l'opérateur. M^{me} Lagrange a imprimé le compte rendu des deux conversations et elle en a conservé une partie, qui est jointe comme pièce à son affidavit. Elle a accepté que M^{me} Wallace vienne à sa résidence le dimanche après-midi suivant pour l'interviewer aux fins de l'enquête. Cela devait être un élément d'un engagement en vue de la consignation pendant six mois de renseignements sur la situation d'emploi de M^{me} Lagrange, un fait que cette dernière n'a pas tout de suite parfaitement compris.

[40] Le témoignage de M^{me} Lagrange et celui de M^{me} Wallace ne concordent pas quant à la teneur de leurs conversations téléphoniques par ATS et quant aux événements qui ont suivi. Malheureusement, le compte rendu imprimé des conversations par ATS n'est pas très lisible. Ce qui est toutefois bien clair, je crois, c'est que, lors de la première conversation, M^{me} Wallace a initialement accédé à la demande faite par M^{me} Lagrange qu'on retienne aux fins des entrevues les services d'un interprète de l'Association des Sourds du Canada. Lors de la seconde conversation, M^{me} Wallace a informé M^{me}

view it would not be necessary to have an interpreter to answer the questions. Ms. Wallace denies that she told Ms. Lagrange at any time that Statistics Canada would not pay for an interpreter but that meaning is what the TTY operator conveyed to Ms. Lagrange, as indicated by the printed record. Ms. Wallace deposes that she tried to retain the services of an interpreter but was told that one would not have been available for two weeks. She says that she was advised by her supervisor to try alternatives. It is clear from the record that she pressed Ms. Lagrange to agree to proceed without an interpreter.

[41] At their first scheduled meeting, two days later on a Sunday, Ms. Wallace went ahead with the interview using her notebook computer screen to show Ms. Lagrange the questions and to confirm her answers. Ms. Lagrange was not comfortable with that procedure because of her difficulty with English and the meeting was cut short. Ms. Lagrange later learned from a colleague that the survey was meant to be repeated over six months and was distressed by that news.

[42] In a subsequent telephone discussion, conducted through an interpreter, Ms. Lagrange tried to insist on having an interpreter present for the subsequent interviews and when that did not succeed, to have her name removed from the survey list. She then refused to meet again. Ms. Wallace says that she was advised by her supervisor not to attempt any further interviews with Ms. Lagrange and told to complete the remaining months of the survey by simply driving by Ms. Lagrange's home to confirm that she appeared to still be living there.

[43] Ms. Lagrange deposes that she felt like a second-class citizen as a result of this incident and afraid that if she gave a wrong answer to a government survey,

Lagrange que Statistique Canada ne paierait pas les services d'un interprète et qu'en tout état de cause, selon elle, la présence d'un interprète ne serait pas nécessaire pour les réponses à donner aux questions. M^{me} Wallace nie avoir dit à quelque moment que ce soit à M^{me} Lagrange que Statistique Canada ne paierait pas les services d'un interprète, mais c'est un tel message que l'opérateur d'ATS a transmis à M^{me} Lagrange, comme en atteste le compte rendu imprimé. M^{me} Wallace déclare dans son témoignage avoir tenté de retenir les services d'un interprète, mais on lui aurait dit qu'aucun interprète ne serait disponible avant deux semaines. Son superviseur lui aurait conseillé de trouver des solutions de remplacement. Il ressort clairement du compte rendu que M^{me} Wallace a insisté pour que M^{me} Lagrange accepte qu'on aille de l'avant sans les services d'un interprète.

[41] Lors de leur première réunion, fixée au dimanche, le surlendemain, M^{me} Wallace a effectivement fait passer l'entrevue à M^{me} Lagrange, en se servant de l'écran de son portable pour montrer les questions à celle-ci et pour confirmer les réponses de cette dernière. Cette façon de procéder ne convenait pas vraiment à M^{me} Lagrange parce qu'elle ne maîtrise pas l'anglais et on a donc écourté la réunion. M^{me} Lagrange a ensuite appris d'un collègue que d'autres étapes de l'enquête allaient se dérouler sur une période de six mois, ce qui l'a affligée.

[42] Lors d'une conversation téléphonique subséquente, facilitée par un interprète, M^{me} Lagrange a essayé d'insister pour obtenir la présence d'un interprète aux entrevues subséquentes, puis, voyant que sa tentative avait échoué, pour que son nom soit rayé de la liste de l'enquête. Elle a ensuite refusé qu'on la rencontre de nouveau. M^{me} Wallace affirme s'être fait dire par son superviseur de ne pas tenter de faire passer de nouvelles entrevues à M^{me} Lagrange et, pour les mois restants de l'enquête, de simplement passer en automobile devant la résidence de celle-ci pour obtenir confirmation qu'elle semblait toujours y vivre.

[43] Dans son témoignage, M^{me} Lagrange déclare que cet incident l'a fait se sentir une citoyenne de seconde zone et lui a fait craindre de se voir infliger une amende

because of the lack of a qualified interpreter, she could be fined or penalized.

[44] The respondent's evidence from the manager for the November 2002 field surveys is to the effect that if a member of the public who is deaf or hard-of-hearing asked for an interpreter, Statistics Canada field staff would have provided that person with a choice of alternatives including the use of a laptop computer to enable them to see what was being written down, the use of a TTY line to conduct the interview or proxy responses from other members of the household. Statistics Canada would also offer to hire an interpreter, or, if the subject wished to have their own interpreter present, pay for the service.

[45] Evidence of an incident similar to that experienced by Barbara Lagrange was provided by Mary Lou Cassie of Halifax. Ms. Cassie is deaf-blind and requires an intervenor for many of her activities of daily living. An intervenor uses sign language and touch in order to communicate with Ms. Cassie to assist her with daily life, but cannot be used for complex communication as the intervenor is only trained to assist with basic functions. For complex communications, Cassie requires a professional sign language interpreter.

[46] Ms. Cassie received a letter from Statistics Canada in or around December 2002 requesting her to contact Statistics Canada about participating in a survey. Cassie instructed her intervenor to phone Statistics Canada to arrange for an interview and to request that a sign language interpreter attend. Two persons from Statistics Canada subsequently visited, without an interpreter, and insisted on using the intervenor to conduct the interview. Ms. Cassie told her intervenor to refuse the interview as she required a sign language interpreter and the two persons left. Statistics Canada made no further attempt to accommodate Ms. Cassie through sign language interpreters. The respondent was unable to identify anyone from Statistics Canada who

ou une pénalité pour avoir, en l'absence d'un interprète qualifié, mal répondu à une enquête du gouvernement.

[44] Selon le témoignage du responsable des enquêtes sur le terrain de novembre 2002, témoin de la défenderesse, si un particulier sourd ou malentendant avait demandé la présence d'un interprète, le personnel sur le terrain de Statistique Canada lui aurait offert diverses solutions, dont le recours à un portable permettant de lire les messages, le recours à un téléscripteur ou l'obtention de réponses par personne interposée, soit un membre du ménage. Statistique Canada aurait également offert d'obtenir les services d'un interprète ou, si l'intéressé avait souhaité la présence de son propre interprète, de rémunérer ce dernier.

[45] Mary Lou Cassie, d'Halifax, a présenté un témoignage sur un incident semblable à celui vécu par Barbara Lagrange. M^{me} Cassie est sourde et aveugle et elle a besoin des services d'un intervenant pour bon nombre de ses activités quotidiennes. Un intervenant recourt au langage des signes et au toucher pour communiquer avec M^{me} Cassie et l'aider dans ses tâches quotidiennes, mais il ne peut y recourir pour des communications complexes, sa formation ne lui permettant que de faciliter l'exercice des fonctions élémentaires. M^{me} Cassie a besoin, pour les communications complexes, des services d'un interprète gestuel professionnel.

[46] Vers décembre 2002, M^{me} Cassie a reçu une lettre dans laquelle Statistique Canada lui demandait de communiquer avec un de ses représentants pour participer à une enquête. M^{me} Cassie a demandé à son intervenant de téléphoner à Statistique Canada et de prendre les arrangements requis pour une entrevue en plus de solliciter la présence d'un interprète gestuel. Deux représentants de Statistique Canada sont ensuite venus visiter M^{me} Cassie, sans interprète, et ils ont insisté pour pouvoir recourir aux services de l'intervenant pour faire passer l'interview. M^{me} Cassie a dit à son intervenant de refuser l'entrevue, étant donné qu'elle avait besoin d'un interprète gestuel, puis les deux représentants ont quitté les lieux. Statistique Canada n'a

recalled these events.

[47] This evidence indicates to me that Ms. Lagrange and Ms. Cassie were not treated with the dignity and respect that they deserved and that the practices of Statistic Canada's interviewers in the field can result in the denial of equal treatment for Canadians who are deaf or hard-of-hearing, notwithstanding the agency's stated policies and procedures.

ISSUES

[48] As noted in the introduction, the respondent has raised a number of preliminary objections to consideration of this application. The issues that the Court must consider are:

1. Standing of the CAD as a party to the application;
2. Whether the application is improperly constituted because;
 - a. judicial review is sought for more than one decision; or because,
 - b. the application has been brought out of time;
3. Whether the Court should decline to consider the matter on discretionary grounds, namely;
 - a. that the subject-matter of the application is not justiciable; or,
 - b. that the application is moot or premature;
4. Whether section 15 of the Charter has been breached; and if so,

pas par la suite tenté de répondre aux besoins de M^{me} Cassie en faisant appel à des interprètes gestuels. La défenderesse n'a pas été en mesure de désigner qui que ce soit chez Statistique Canada qui puisse se rappeler de ces événements.

[47] Ce témoignage me fait voir que M^{me} Lagrange et M^{me} Cassie n'ont pas été traitées avec tout le respect et toute la dignité auxquelles elles ont droit et qu'il peut résulter des pratiques des intervieweurs sur le terrain de Statistique Canada que les Canadiens sourds ou malentendants se voient refuser l'égalité de traitement, et ce, malgré les politiques et procédures officielles de cet organisme.

LES QUESTIONS EN LITIGE

[48] Comme je l'ai déjà mentionné en introduction, la défenderesse a opposé un certain nombre d'objections préliminaires à l'examen de la présente demande. Les questions qui suivent doivent être examinées par la Cour.

1. La qualité de l'ASC pour agir dans le cadre de la présente demande.
2. La question de savoir si la présente demande est indûment constituée
 - a. parce qu'on sollicite le contrôle judiciaire de plus d'une décision, ou encore
 - b. parce que la demande a été présentée hors délai.
3. La question de savoir si la Cour doit refuser d'examiner la question pour des motifs d'ordre discrétionnaire, soit parce que
 - a. l'objet de la demande n'est pas justiciable, ou
 - b. que la question est théorique ou prématurée.
4. La question de savoir s'il y a eu violation de l'article 15 de la Charte.

5. What is the appropriate remedy?

ANALYSIS

1. Standing of CAD to bring this application

[49] CAD, as a corporate body, has no capacity to claim relief in its own right under section 15 of the Charter as it is not an individual having the right to the protection and equal benefit of the law. The respondent submits that CAD should also be denied standing to seek declaratory relief as it is not directly affected by the matter in respect of which relief is sought as required by subsection 18.1(1) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5] of the *Federal Courts Act* [R.S.C., 1985, c. F-7, s. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14)]. CAD seeks to be accorded public interest standing.

[50] The respondent acknowledges that the lack of standing to directly pursue remedies as an interested party does not preclude the granting of public interest standing but argues that the Court should deny the Association's request to be granted that status. The respondent submits that as to whether a right to informal consultations with government employees concerning policy has been denied, this is not a right recognized at law.

[51] CAD submits that as an organization which represents the interests of deaf Canadians, it is entitled to claim section 15 protection on their behalf. In support of that argument, CAD cites the decision of the Supreme Court of Canada in *Native Women's Assn. of Canada v. Canada*, [1994] 3 S.C.R. 627, in which the Court implicitly recognized the right of an organization to advance a section 15 challenge to government action on behalf of Aboriginal women.

[52] As stated by the Supreme Court in *Minister of Justice of Canada et al. v. Borowski*, [1981] 2 S.C.R. 575, (*Borowski*) to establish public interest standing,

5. La question de la réparation convenable.

ANALYSE

1. La qualité de l'ASC pour agir dans le cadre de la présente demande

[49] L'ASC, en tant que personne morale, n'a pas qualité pour demander réparation de son propre chef en vertu de l'article 15 de la Charte, puisqu'il ne s'agit pas d'un individu jouissant du droit à l'égalité de bénéfice et à la protection égale de la loi. Selon la défenderesse, l'ASC devrait également se voir refuser la qualité pour demander une mesure de redressement déclaratoire puisqu'elle n'est pas directement touchée par l'objet de la demande, tel que le requiert le paragraphe 18.1(1) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5] de la *Loi sur les Cours fédérales* [L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14)]. L'ASC demande pour sa part qu'on lui reconnaisse la qualité pour agir dans l'intérêt public.

[50] La défenderesse reconnaît que l'absence de qualité pour demander directement réparation à titre de partie intéressée n'empêche pas de se voir accorder la qualité pour agir dans l'intérêt public, mais elle soutient que la Cour ne devrait pas accéder à la demande de l'Association en ce sens. Quant à la question de savoir si le droit à des consultations informelles avec des fonctionnaires au sujet de politiques a ou non été dénié, la défenderesse soutient qu'il ne s'agit pas là d'un droit reconnu par la loi.

[51] L'ASC soutient qu'en tant qu'organisation qui représente les intérêts des Canadiens sourds, elle a le droit de se réclamer pour leur compte de la protection de l'article 15. L'ASC cite à cet égard l'arrêt *Assoc. des femmes autochtones du Canada c. Canada*, [1994] 3 R.C.S. 627, dans lequel la Cour suprême du Canada a implicitement reconnu le droit d'une organisation de faire valoir l'article 15 pour contester pour le compte de femmes autochtones une mesure du gouvernement.

[52] Comme l'a déclaré la Cour suprême dans *Ministre de la Justice du Canada et autre c. Borowski*, [1981] 2 R.C.S. 575 (*Borowski*), pour établir la qualité

three things must be demonstrated:

1. there is a serious issue to be tried;
2. the claimant is directly affected or has a genuine interest in the subject-matter; and
3. there is no other effective means available by which the issue may be brought before the Court.

[53] CAD asserts that the first two parts of the test established in *Borowski* are clearly met. There is a serious issue to be tried and CAD, as representative of the deaf community, must have a genuine interest in the subject-matter. As for the third part of the test, the applicants submit that there is no other reasonable and effective manner in which the question of accommodation for participation in federal policy making may be brought to the Court as it is a role sought by non-governmental organizations and not by their individual members or officers. It was CAD that attempted to provide input to federal government decision making, not James Roots personally. CAD is the entity that represents the interests of deaf and hard-of-hearing Canadians and has negotiated with the federal government as to access.

[54] The respondent does not dispute that there is a serious issue to be tried or that CAD has a genuine interest in the subject-matter. However, it contends that there is another effective means by which this matter may be placed before the Court. There are other applicants who are directly affected by the matters at issue who may assert these claims. On this basis alone, the respondent submits, this Court should refrain from exercising its discretion to accord party status to CAD: *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236, at page 252 (*Canadian Council of Churches*); *Maurice v. Canada (Minister of Indian Affairs and Northern Development)* (1999), 183 F.T.R. 9 (F.C.T.D.), at paragraphs 14-15 (*Maurice*).

pour agir dans l'intérêt public, on doit démontrer l'existence de trois éléments :

1. il y a une question sérieuse à trancher,
2. le demandeur est directement touché ou il a un intérêt véritable dans cette question;
3. il n'y a pas d'autre manière efficace de soumettre la question à la Cour.

[53] L'ASC soutient que les deux premiers éléments du critère énoncé dans *Borowski* sont clairement démontrés. Il y a une question sérieuse à trancher et l'ASC, en tant que représentante de la communauté sourde, a un intérêt véritable dans la question en cause. Quant au troisième élément du critère, les demandeurs soutiennent qu'il n'y a pas d'autre manière raisonnable et efficace de soumettre à la Cour la question des mesures d'adaptation requises pour la participation au processus fédéral d'établissement de politiques, vu qu'il s'agit là d'un rôle incombant aux organisations non gouvernementales et non à leurs membres ou représentants individuels. C'est l'ASC, et non James Roots à titre personnel, qui a tenté d'apporter sa contribution à ce processus. L'ASC est l'entité qui défend les intérêts des Canadiens sourds et malentendants et qui a engagé des négociations avec le gouvernement fédéral au sujet de l'accès à ses services et programmes.

[54] La défenderesse ne conteste pas qu'il y a une question sérieuse à trancher ni que l'ASC a un intérêt véritable dans cette question. Toutefois, soutient-elle, il existe une autre manière efficace de soumettre la question à la Cour. Il y a en effet d'autres demandeurs qui sont directement touchés par les questions en litige et qui pourraient faire valoir leurs prétentions. Sur ce seul fondement, selon la défenderesse, la Cour devrait s'abstenir d'exercer le pouvoir discrétionnaire dont elle dispose d'accorder à l'ASC la qualité pour agir : *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236, à la page 252 (*Conseil canadien des Églises*); *Maurice c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1999] A.C.F. n° 1962 (1^{re} inst.) (QL), aux paragraphes 14 et 15 (*Maurice*).

[55] In the *Canadian Council of Churches* decision, public interest standing was denied to a church group seeking to challenge the validity of the *Immigration Act, 1976*, S.C. 1976-77, c. 52, as am. by S.C. 1988, c. 35 and c. 36. The Supreme Court held that a balance must be struck between ensuring access to the courts and preserving judicial resources. Public interest standing was not required when it could be shown that the legislation in question could be attacked by a private litigant; in that case by any directly affected refugee claimant. While the principles for granting such standing, as set out in *Borowski* should be given a liberal and generous interpretation, they should not be expanded.

[56] In *Maurice*, Justice Reed of the Federal Court Trial Division granted a motion to remove the Métis Society of Saskatchewan as a plaintiff in an action against the government where there were private litigants and the Society was not a necessary party to have the issues litigated. This was without prejudice to the Society to seek intervenor status or to become involved in a representative capacity.

[57] In this case, it is clear that the application would not have been brought without CAD's initiative and resources. I am satisfied that the Association is a necessary party to have the issues litigated, particularly with respect to the question of involvement in the policy development process. It seems to me that none of the individual litigants, with the possible exception of Mr. Roots, would be able to pursue that claim. Moreover, in so far as asserting the section 15 rights of individual deaf Canadians are concerned, CAD plays a role analogous to that of the Native Women's Association, as was at least implicitly, recognized by the Supreme Court. I am, therefore, granting CAD public interest standing for the purpose of this application. If I am wrong in that respect, I would have granted the Association intervenor status.

[55] Dans l'affaire *Conseil canadien des Églises*, on avait refusé la qualité pour agir dans l'intérêt public à un groupe confessionnel souhaitant contester la validité de la *Loi sur l'immigration, 1976*, S.C. 1976-77, ch. 52, mod. par L.C. 1988, ch. 35 et ch. 36. La Cour suprême a statué qu'il fallait établir un équilibre entre l'accès à assurer aux tribunaux et la nécessité d'économiser les ressources judiciaires. Il n'est pas nécessaire de reconnaître la qualité pour agir dans l'intérêt public lorsqu'il est possible d'établir qu'un particulier peut contester les dispositions législatives en cause, soit en l'occurrence tout demandeur du statut de réfugié directement touché. Bien qu'il faille interpréter d'une façon souple et libérale les principes régissant une telle reconnaissance, tels qu'ils sont énoncés dans *Borowski*, ceux-ci ne devraient pas être élargis.

[56] Dans *Maurice*, le juge Reed de la Section de première instance de la Cour fédérale a accueilli une requête visant à ce que la Métis Society of Saskatchewan soit mise hors de cause dans une action intentée contre le gouvernement, vu qu'il y avait des particuliers demandeurs et que la présence de la Society n'était pas nécessaire à l'instruction des questions en litige. La requête a toutefois été accueillie sous réserve du droit de la Society de demander l'autorisation d'agir comme intervenante et de participer à l'instance à titre de représentante.

[57] En l'espèce, il est clair que la demande n'aurait pas été présentée sans que l'ASC en prenne l'initiative et sans ses ressources. Je suis convaincu que l'Association est une partie dont la présence est nécessaire à l'instruction des questions en litige, pour ce qui touche particulièrement la participation au processus d'élaboration des politiques. Il me semble qu'aucun des particuliers demandeurs, à l'exception peut-être de M. Roots, serait en mesure de poursuivre cette demande. En outre, dans la mesure où la revendication de droits garantis à des Canadiens sourds par l'article 15 est en cause, l'ASC joue un rôle analogue à celui reconnu par la Cour suprême, du moins implicitement, à l'Association des femmes autochtones. J'accorde par conséquent à l'ASC la qualité pour agir dans l'intérêt public aux fins de la présente demande. Advenant que je

fasse erreur à cet égard, j'aurais du moins accordé la qualité d'intervenante à l'Association.

2. Is the application improperly constituted?

(a) Multiplicity of Proceedings

[58] The respondent contends that the applicants have consolidated the challenge of four separate matters into this single judicial review application contrary to rule 302 of the *Federal Courts Rules*.

[59] Rule 302 of the *Federal Courts Rules* states:

302. Unless the Court orders otherwise, an application for judicial review shall be limited to a single order in respect of which relief is sought

[60] The respondent cites a recent decision of this Court which held that it is a contravention of rule 302 for an applicant to challenge two decisions within one application unless it can be shown that the decisions formed part of a "continuing course of conduct": *Khadr v. Canada (Minister of Foreign Affairs)* (2004), 123 C.R.R. (2d) 7 (F.C.).

[61] The appropriate remedy where rule 302 has been breached is for an extension of time to be granted to allow the applicant to file *nunc pro tunc* one or more applications for judicial review in place of the one filed earlier: *Pfeiffer v. Canada (Superintendent of Bankruptcy)* (2004), 322 N.R. 62 (F.C.A.).

[62] The applicants submit that this Court has recognized that subsection 18.1(2) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27] of the *Federal Courts Act* may encompass an ongoing situation where a number of decisions are taken: *Puccini v. Canada (Director General, Corporate Administrative Services, Agriculture Canada)*, [1993] 3 F.C. 557 (T.D.).

[63] While the actions of three separate government departments have been called into question, and four individuals were independently affected by their

2. La demande est-elle indûment constituée?

a) La multiplicité des procédures

[58] La défenderesse soutient que les demandeurs contestent ensemble quatre questions distinctes au moyen de la présente demande de contrôle judiciaire, en contravention de la règle 302 des *Règles des Cours fédérales*.

[59] La règle 302 des *Règles des Cours fédérales* prévoit ce qui suit :

302. Sauf ordonnance contraire de la Cour, la demande de contrôle judiciaire ne peut porter que sur une seule ordonnance pour laquelle une réparation est demandée.

[60] La défenderesse cite une récente décision où la Cour a statué que la règle 302 interdit de contester deux décisions par une même demande, à moins qu'on ne puisse démontrer que les décisions en question faisaient partie d'une « même série d'actes » : *Khadr c. Canada (Ministre des Affaires étrangères)*, 2004 CF 1145.

[61] La réparation qu'il convient d'accorder en cas de violation de la règle 302, c'est une prorogation du délai de dépôt *nunc pro tunc* par le demandeur d'une ou plusieurs demandes de contrôle judiciaire en remplacement de la demande antérieure : *Pfeiffer c. Canada (Surintendant des faillites)*, 2004 CAF 192.

[62] Selon les demandeurs, la Cour a reconnu que le paragraphe 18.1(2) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] de la *Loi sur les Cours fédérales* peut embrasser la situation courante lorsqu'un certain nombre de décisions sont prises (*Puccini c. Canada (Directeur général, Services de l'administration corporative, Agriculture Canada)*, [1993] 3 C.F. 557 (1^{re} inst.)).

[63] Les demandeurs soutiennent que, bien que les mesures de trois ministères distincts aient été mises en question et que quatre individus différents aient été

decisions, the applicants submit that the facts of each case are similar, and that the departments are all arms of the respondent Crown. The type of relief sought is the same for all applicants, namely a declaration that the applicants' rights under section 15 of the Charter have been violated, and that sign language services must be provided where the nature of the communication requires such access. The decision making by each government department was essentially the same: due to budgetary reasons or lack of commitment, the interpreter services were denied. There was no exercise of power under a statute; rather the decisions or omissions were operational in nature.

[64] The applicants cite *Truehope Nutritional Support Ltd. v. Canada (Attorney General)* (2004), 251 F.T.R. 155 (F.C.), at paragraph 19 (*Truehope*) in which the Court stated that the "distinctions between the two decisions as argued by the respondents do not outweigh the similarities, the distinctions are not so complex as to create confusion, and to require two separate judicial review applications be made, given the similarities, would be a waste of time and effort." In this case, the applicants assert that it would be unreasonable to ask them to split their application for judicial review into four separate matters.

[65] *Truehope* was a motion for leave to file an amended notice of application to seek judicial review of two decisions in the same application. The decisions, although separate in time, involved the same decision maker (i.e., the same government branch, albeit different officials) and the same subject-matter. The factual underpinnings, save for the date, and legal arguments would be the same. Accordingly the motion was granted.

[66] In this case, the commonality among the four applicants is that their situations arose out of the application of the same set of guidelines for the provision of interpretation services. While each incident involved its own facts and decision makers (different

touchés par les décisions, les faits de chaque affaire sont similaires et les différents ministères sont tous des branches de la Couronne défenderesse. Le type de réparation demandé est le même pour tous les demandeurs, soit un jugement déclaratoire portant qu'il y a eu violation des droits que leur garantit l'article 15, et que des services d'interprétation gestuelle doivent être fournis lorsque la nature de la communication en cause l'exige. La décision prise par chacun des ministères était aussi essentiellement la même, soit le refus d'offrir des services d'interprétation pour des motifs d'ordre budgétaire ou faute d'engagement en ce sens. Aucun pouvoir n'était exercé en vertu d'une loi; les décisions ou défauts d'agir étaient plutôt d'ordre opérationnel.

[64] Les demandeurs citent la décision *Truehope Nutritional Support Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2004 CF 658, au paragraphe 19 (*Truehope*), dans laquelle la Cour a déclaré : « les distinctions entre les deux décisions telles qu'elles ont été présentées par les défendeurs ne l'emportent pas sur les similitudes, et ces distinctions ne sont pas si complexes qu'elles risquent d'engendrer la confusion, et exiger que deux demandes de contrôle judiciaire distinctes soient présentées, compte tenu des similitudes, constituerait une perte de temps et d'efforts ». En l'espèce, les demandeurs soutiennent qu'il serait déraisonnable d'exiger d'eux qu'ils scindent en quatre leur demande de contrôle judiciaire.

[65] Il s'agissait, dans *Truehope*, d'une requête en vue d'obtenir l'autorisation de déposer un avis de demande modifié, dans lequel on réclamait le contrôle judiciaire de deux décisions dans le cadre d'une même demande. Bien que prises à des dates différentes, les deux décisions relevaient du même décisionnaire (c'est-à-dire de la même direction d'un ministère, quoiqu'elles aient été prises par des fonctionnaires différents) et avaient un même objet. Le contexte factuel, sauf la date, ainsi que les arguments juridiques étaient les mêmes. La requête a par conséquent été accueillie.

[66] En l'espèce, le point commun entre les quatre demandeurs, c'est que leur situation a découlé de l'application du même ensemble de lignes directrices visant la prestation de services d'interprétation. Bien que chaque incident ait mis en cause des faits et des

government departments and different employees), the heart of the matter is the application of the same policy to the same interested community. Accordingly, I agree that it would be unreasonable to split the application.

(b) Is the application out of time?

[67] Subsection 18.1(2) of the *Federal Courts Act* states that an application for judicial review in respect of a decision or an order of a federal board, commission or other tribunal shall be made within 30 days after the time the decision or order was first communicated. The section also allows the Court to fix or allow an extension of time before or after the expiration of the 30 days.

[68] The respondent submits that the applicants have failed to file their application within this time limit and failed to seek an extension of time by motion in accordance with the requirements of rule 8 [as am. by SOR/2004-283, s. 32] of the *Federal Court Rules*. In order to obtain the unusual, discretionary remedy of a time extension under subsection 18.1(2), an applicant must both justify the delay in commencing an application within the 30-day period, and establish a reasonable chance of success on the merits.

[69] To justify the delay, the applicant must show evidence of a stated intent to commence an application within the 30-day period. There must be a continuing intention to bring an application for judicial review, and, at a bare minimum, the applicant must show that there is, at least, an arguable case: *Council of Canadians v. Canada (Director of Investigation and Research, Competition Act)* (1996), 124 F.T.R. 269 (F.C.T.D.); affd (1997), 212 N.R. 254 (F.C.A.).

[70] Each of the factual circumstances alleged occurred more than two years prior to the commencement of this application on September 2, 2004, long after the material facts needed to commence the application were known to the applicants. The applicants' explanations for the delay do not provide a sufficient or persuasive explanation for the nearly

décisionnaires distincts (des ministères et des fonctionnaires différents), le fond de la question a trait à l'application de la même politique à la même communauté. Je suis d'avis, par conséquent, qu'il serait déraisonnable de scinder la demande.

b) La demande a-t-elle été présentée hors délai?

[67] Selon le paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*, les demandes de contrôle judiciaire sont à présenter dans les 30 jours qui suivent la première communication, par l'office fédéral, de sa décision ou de son ordonnance. Le paragraphe autorise également la Cour à fixer ou accorder un délai, avant ou après l'expiration de ces 30 jours.

[68] La défenderesse soutient que les demandeurs n'ont pas déposé leur demande dans ce délai et ont omis de demander prorogation au moyen d'une requête conformément aux prescriptions de la règle 8 [mod. par DORS/2004-283, art. 32] des *Règles des Cours fédérales*. Pour qu'on lui accorde à titre discrétionnaire, de manière exceptionnelle, une prorogation de délai en application du paragraphe 18.1(2), un demandeur doit à la fois justifier son retard à engager la demande dans la période prévue de 30 jours et démontrer qu'il est raisonnable de croire qu'il aura gain de cause sur le fond.

[69] Pour justifier le retard, le demandeur doit faire la preuve de son intention, qu'il a manifesté, de présenter une demande dans la période de 30 jours. Il doit y avoir continuité dans l'intention de présenter la demande de contrôle judiciaire. Le demandeur doit également démontrer, à tout le moins, qu'il a une cause défendable (*Conseil des canadiens c. Canada (Directeur des enquêtes et recherches, Loi sur la concurrence)*, [1996] A.C.F. n° 1609 (1^{re} inst.) (QL); conf. par [1997] A.C.F. n° 408 (C.A.) (QL)).

[70] Chacune des situations de fait invoquées s'est déroulée plus de deux ans avant la présentation de la demande sous examen le 2 septembre 2004, soit longtemps après que les faits substantiels requis pour présenter la demande eurent été connus des demandeurs. Selon la défenderesse, les explications données par ces derniers pour justifier leur retard ne sont pas

two-year delay in commencing the proceedings, in the respondent's view.

[71] The applicants submit that their claims are not out of time because they are not seeking review and reconsideration of final decisions, but rather redress for systemic acts of discrimination that by their very nature, are continuing. The denial of sign language interpretation was purely administrative, and did not constitute "decisions or orders" subject to the time limitation of subsection 18.1(2) of the *Federal Courts Act*. The only remedy sought is declaratory relief. Thus, it is appropriate to bring an application for judicial review, and the nature of declaratory relief allows the Court to waive the 30-day requirement.

[72] I accept the applicants' contention that where the judicial review application is not in respect of a tribunal's decision or order, the 30-day limitation does not apply. As stated by the Federal Court of Appeal in *Sweet v. Canada* (1999), 249 N.R. 17, at paragraph 11, concerning a "double-bunking" policy in a correctional institute "[t]hat policy is an on-going one which may be challenged at any time; judicial review, with the associated remedies of declaratory, prerogative and injunctive reliefs, is the proper way to bring that challenge to this Court."

[73] Unreasonable delay in bringing an application may, however, bar the applicant from obtaining a remedy: *Friends of the Oldman River Society v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 S.C.R. 3. This has been applied by this Court in *Larny Holdings Ltd. v. Canada (Minister of Health)*, [2003] 1 F.C. 541 (T.D.), at paragraph 20. In determining whether delay is "undue", courts consider the length of the delay and any justification that the applicant offers for it, as well as any impact judicial intervention would have on public administration and on the rights of third parties.

[74] The justification offered for the delay in this case by counsel for the applicants is that it was caused

convaincantes, et insuffisantes eu égard à la durée—près de deux ans—du retard.

[71] Les demandeurs soutiennent que leurs demandes ne sont pas tardives parce qu'ils ne sollicitent pas la révision ou le réexamen de décisions finales, mais demandent plutôt réparation pour des actes de discrimination systémique qui, de par leur nature même, continuent de se produire. En outre, le refus d'offrir des services d'interprétation gestuelle était de nature purement administrative, et ne constituait pas une « décision ou ordonnance » soumise au délai prévu au paragraphe 18.1(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*. La seule réparation sollicitée est une mesure déclaratoire. La présentation de la demande de contrôle judiciaire sous examen est par conséquent opportune, et la nature déclaratoire de la réparation permet à la Cour de suspendre le délai de 30 jours.

[72] J'admets la prétention des demandeurs selon laquelle le délai de 30 jours n'est pas applicable lorsque la demande de contrôle judiciaire n'a pas trait à la décision ou à l'ordonnance d'un office fédéral. Comme l'a déclaré la Cour d'appel fédérale dans *Sweet c. Canada*, [1999] A.C.F. n° 1539 (QL), au paragraphe 11 relativement à une politique de double occupation des cellules, celle-ci est « d'application courante et peut être contestée à tout moment; le contrôle judiciaire avec les réparations y afférentes tels le jugement déclaratoire, les recours extraordinaires et l'injonction, est la procédure appropriée pour porter la contestation devant la Cour ».

[73] Un retard déraisonnable dans la présentation d'une demande peut, toutefois, empêcher le demandeur d'obtenir réparation (*Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3). Notre Cour a appliqué ce principe dans *Larny Holdings c. Canada (Ministre de la Santé)*, [2003] 1 C.F. 541 (1^{re} inst.), au paragraphe 20. En vue d'établir si un retard est « indu », les tribunaux prennent en compte sa durée ainsi que toute justification avancée par le demandeur à son égard, de même que les répercussions qu'aurait l'intervention judiciaire sur l'administration publique et les droits de tiers.

[74] Pour justifier le retard en l'espèce, l'avocat des demandeurs a fait valoir qu'il était difficile de rechercher

by the difficulties inherent in soliciting examples and evidence of the guidelines' impact on members of the deaf and hard-of-hearing community. Assembling the evidence necessary to make a case that the effect of a change of interpretation of a policy was discriminatory is not easily done in a short time. Moreover, the respondent has failed to provide evidence as to how the Crown has been prejudiced by the delay. In the circumstances, I am satisfied that the delay in this case was not unreasonable.

3. Discretionary grounds

a. Justiciability

[75] The respondent submits that although framed as a challenge to the discriminatory implementation of a government program, the applicants' purpose, at least in part, is to seek judicial review of the policy decision to transfer responsibility for the procurement and payment of visual interpretation services from the Translation Bureau to individual government departments. The respondent submits that the applicants, in effect, are asking the Court to prescribe the manner in which the federal government provides such services. To that extent, the relief sought would be outside the proper scope of the Court's role and inconsistent with the institutional character of the judiciary. The Court is not in a position to determine such matters of policy. To the extent that the applicants assert such a challenge this application is not, therefore, justiciable.

[76] In order to be justiciable a matter must be properly before the court and capable of being disposed of. Judicial review is not restricted to decisions or orders that a decision maker was expressly charged to make under the enabling legislation. The word "matter" found in section 18.1 of the *Federal Courts Act* is not so restricted but encompasses any matter in regard to which a remedy might be available under section 18 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4; 2002, c. 8, s. 26] or subsection 18.1(3) [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27]: *Morneault v. Canada (Attorney General)*, [2001] 1 F.C. 30 (C.A.).

des exemples et la preuve requise de répercussions des lignes directrices sur la communauté sourde et malentendante. Réunir les éléments de preuve requis pour démontrer que le changement d'interprétation d'une politique était discriminatoire ne peut être fait aisément dans un court délai. En outre, la défenderesse n'a fourni aucun élément de preuve démontrant en quoi le retard avait causé préjudice à la Couronne. Je suis par conséquent convaincu qu'en l'espèce, le retard n'était pas déraisonnable.

3. Motifs discriminatoires

a. La justiciabilité

[75] La défenderesse soutient que, sous le couvert de la contestation de l'application discriminatoire d'un programme du gouvernement, les demandeurs visent en fait, du moins en partie, à obtenir le contrôle judiciaire de la décision de politique de transférer du Bureau de la traduction aux ministères individuels la charge d'obtenir et de payer les services d'interprétation visuelle. Selon la défenderesse, les demandeurs demandent en fait à la Cour de prescrire la manière dont le gouvernement fédéral devrait dispenser ces services. La réparation sollicitée, dans cette mesure, ne relèverait pas des attributions régulières de la Cour et serait incompatible avec la nature institutionnelle de l'ordre judiciaire. Il n'incombe pas à la Cour de trancher de telles questions de politique. Dans la mesure où les demandeurs font valoir une telle contestation, la présente demande de contrôle judiciaire ne serait pas, par conséquent, justiciable.

[76] Pour qu'une question soit justiciable, celle-ci doit être susceptible d'être tranchée et soumise régulièrement au tribunal. Le contrôle judiciaire ne vise pas que les décisions et ordonnances dont la loi habilitante confie expressément la responsabilité au décisionnaire. L'expression « objet de la demande » à l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* n'a pas un sens aussi restreint; elle englobe toute question à l'égard de laquelle une réparation peut être obtenue en vertu de l'article 18 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4; 2002, ch. 8, art. 26] ou du paragraphe 18.1(3) [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] : *Morneault c. Canada (Procureur général)*, [2001] 1 C.F. 30 (C.A.).

[77] If I considered that the purpose of the application was to seek a reversal of the government's decision to transfer the responsibility for provision of sign language interpretation services from the Translation Bureau to individual departments and agencies, I would agree with the respondent that this is a non-justiciable policy decision outside the scope of the Court's mandate. But that is not how I see the matter.

[78] The applicants submit that they are not asking for the Court to prescribe the manner in which the government provides translation services, but rather to declare what the scope of such services should be. They allege that the current scope of the guidelines infringes the individual applicants' rights under section 15 of the Charter as there is a failure to accommodate their disabilities. This is a justiciable issue.

b. Is the application moot or premature?

[79] The respondent submits that this application for judicial review is moot or premature. The visual interpretation policy of the federal government already provides the relief sought. The applicants have brought forward isolated examples in respect of which it is alleged that interpretation services were not provided. On close examination of the facts, the respondent submits, these allegations are not borne out. However, even if it could be said that there was a denial of reasonable accommodation, these were isolated instances during the period of transition between the old and new guidelines. Any determination of an infringement of Charter section 15 should be based upon the application of the policy and guidelines now and not as it was during the transition period.

[80] The applicants submit that the case is neither moot nor premature. The visual interpretation policy, as it is currently applied, does not provide the relief sought—that sign language interpretation will be provided and paid for by the Government of Canada where a deaf person accesses services or seeks input in

[77] Si j'estimais que la demande avait pour objet de faire invalider la décision du gouvernement de faire passer du Bureau de la traduction aux divers ministères et organismes individuels la responsabilité de fournir des services d'interprétation gestuelle, je serais d'avis, comme la défenderesse, qu'il s'agit bien d'une décision de politique non justiciable qui ne relève pas du mandat de la Cour. Ce n'est toutefois pas mon point de vue.

[78] Les demandeurs soutiennent ne pas demander à la Cour de dicter la manière dont le gouvernement devrait dispenser des services de traduction, mais plutôt de déclarer quelle devrait être la portée de tels services. Selon eux, la portée actuelle des lignes directrices enfreint les droits individuels que leur garantit l'article 15 de la Charte, puisqu'on ne s'adapte pas ainsi à leur déficience. C'est bien là une question justiciable.

b. La demande est-elle théorique ou prématurée?

[79] La défenderesse soutient que la présente demande de contrôle judiciaire est théorique ou prématurée. En effet, la politique sur l'interprétation visuelle du gouvernement fédéral prévoit déjà l'octroi de la réparation recherchée. Les demandeurs font valoir des exemples isolés de situations où, selon eux, des services d'interprétation n'ont pas été dispensés. Si l'on examine attentivement ces situations, aux dires de la défenderesse, ces allégations s'avèrent toutefois être sans fondement. Et même s'il était possible de dire que des mesures d'adaptation raisonnables n'ont pas été prises, l'on aurait alors affaire à des cas isolés survenus pendant la période de transition entre les anciennes et les nouvelles lignes directrices. Or, c'est en fonction de l'application de la politique et des lignes directrices actuelles, et non de la politique et des lignes directrices applicables durant la période transitoire, qu'il faut établir s'il y a eu ou non violation de l'article 15 de la Charte.

[80] Pour leur part, les demandeurs prétendent que leur demande n'est ni théorique ni prématurée. La politique sur l'interprétation visuelle, telle qu'elle est actuellement appliquée, ne permet pas d'obtenir la réparation souhaitée—soit que le gouvernement du Canada fournisse et paie les services d'interprétation

government decision making.

[81] An examination of the implementation guide at page 41 of the respondent's record indicates that visual interpretation services are to be provided to the general public for public events such as hearings, information sessions on legislation and policies, public consultations etc. In other circumstances, it is the responsibility of the applicable department to arrange translation services. It does not provide that departments are required to provide interpretation services when deaf individuals seek to access services or provide input into government policy in non-public forums such as private meetings. Moreover, there is no indication that such services will be provided by departments at the conclusion of a transition period.

[82] I find that the application is neither moot nor premature. Contrary to the respondent's submission, the relief sought is not already available nor does it appear that it will be forthcoming. The policy and guidelines primarily serve the interests of public servants, not members of the public who are engaged in programs offered by the federal government or seek input into federal policy development.

4. Has Charter section 15 been breached?

[83] Subsection 15(1) of the Charter provides:

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.

[84] The issue in this case is whether the guarantee of "equal benefit of the law without discrimination . . . based on . . . physical disability" has been infringed. A threshold question is whether, as the Supreme Court held in *Auton (Guardian ad litem of) v. British*

gestuelle requis lorsqu'une personne sourde a accès à des services du gouvernement ou désire apporter sa contribution au processus de prise de décisions de l'État.

[81] L'examen du guide de mise en œuvre (figurant à la page 41 du dossier de la défenderesse) permet de constater que des services d'interprétation visuelle doivent être fournis au grand public lors d'événements publics tels des audiences, des séances d'information sur les lois et politiques et des consultations publiques. En toute autre circonstance, c'est au ministère concerné qu'il incombe de fournir des services de traduction. Le guide ne prévoit pas l'obligation pour les ministères de fournir des services d'interprétation lorsque des personnes sourdes veulent avoir accès à des services ou avoir leur mot à dire dans des cadres privés, comme des réunions, où sont élaborées des politiques gouvernementales. Rien ne laisse voir, en outre, que de tels services seront fournis par les ministères une fois une période de transition terminée.

[82] J'en viens ainsi à la conclusion que la demande n'est ni théorique ni prématurée. Contrairement à ce que prétend la défenderesse, la réparation demandée n'est pas actuellement disponible ni ne semble devoir l'être prochainement. La politique et les lignes directrices ont d'abord en vue l'intérêt des fonctionnaires, et non celui de particuliers qui participent à des programmes offerts par le gouvernement fédéral ou qui désirent prendre part à l'élaboration de politiques fédérales.

4. A-t-on enfreint l'article 15 de la Charte?

[83] Le paragraphe 15(1) de la Charte prévoit ce qui suit :

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.

[84] La question en litige en l'espèce est de savoir s'il y a eu atteinte au droit garanti « au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, [. . .] notamment des discriminations fondées sur [. . .] les déficiences [. . .] physiques. » Pour trancher cette

Columbia (Attorney General), [2004] 3 S.C.R. 657, the applicants have established that there was a denial of a benefit or an imposition of a burden which emanates from law.

[85] The provision of sign language interpretation for the federal government is the responsibility of the Translation Bureau of the Department of Public Works and Government Services. The Bureau is established by the *Translation Bureau Act*, R.S.C., 1985, c. T-16 and the provision of sign language interpretation is an activity of the Bureau under subsection 4(1) of the 1985 Act. The obligation to provide sign language interpretation arises from the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6 which applies to Her Majesty in right of Canada and prohibits the denial of access to any good, service, facility or accommodation on the basis of disability. I conclude, therefore, that the Sign Language Interpretation Policy and guidelines “emanate from law” and satisfy the threshold requirement recognized in *Auton* for a section 15 analysis.

[86] Any analysis in exploring the applicability of subsection 15(1) of the Charter must be guided by the test set out in *Law v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1999] 1 S.C.R. 497, at paragraph 88. As well, the decision of the Supreme Court in *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624 (*Eldridge*), is of particular importance in this application. In *Eldridge* the Supreme Court ruled in favour of deaf persons seeking accommodation through sign language interpreters for hospital services that they received. The Court held that effective communication was an integral part of the provision of medical services and that failure to provide interpretation was discriminatory.

[87] In *Law*, at paragraph 88, the Supreme Court set out the process for analysing a section 15 Charter claim:

question, il faut d’abord se demander, à titre de question préliminaire, si les demandeurs ont ou non établi, tel que la Cour suprême en a décidé dans *Auton (Tutrice à l’instance de) c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [2004] 3 R.C.S. 657, qu’ils n’ont pas obtenu un avantage prévu par la loi ou qu’ils se sont vu imposer une obligation que la loi n’impose pas à d’autres.

[85] Il incombe au Bureau de la traduction du ministère des Travaux publics et des Services gouvernementaux de fournir pour le compte du gouvernement fédéral des services d’interprétation gestuelle. Le Bureau est constitué en vertu de la *Loi sur la Bureau de la traduction*, L.R.C. (1985), ch. T-16 et le paragraphe 4(1) de la Loi de 1985 prévoit qu’il fait partie de sa mission de dispenser des services d’interprétation gestuelle. L’obligation de fournir de tels services découle de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6, dont la portée s’étend à Sa Majesté du chef du Canada et qui interdit de priver un individu, en raison d’une déficience, de biens, de services, d’installations ou de moyens d’hébergement. Je conclus, par conséquent, que la Politique d’interprétation par langage gestuel et les lignes directrices « découlent de la loi » et satisfont à la condition préliminaire reconnue dans *Auton* aux fins de l’analyse fondée sur l’article 15.

[86] On doit s’inspirer du critère énoncé dans *Law c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1999] 1 R.C.S. 497, au paragraphe 88, pour toute analyse concernant l’applicabilité du paragraphe 15(1) de la Charte. L’arrêt *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624 (*Eldridge*), est également d’importance toute particulière aux fins de la présente demande. Dans *Eldridge*, la Cour suprême a accordé gain de cause à des personnes sourdes demandant, à titre de mesure d’adaptation, l’accès à des interprètes gestuels pour les services reçus à l’hôpital. La Cour a statué que des communications efficaces constituent un élément indispensable à la prestation des services médicaux et que le défaut de fournir des services d’interprétation dans ce contexte avait un caractère discriminatoire.

[87] Dans *Law*, la Cour suprême décrit au paragraphe 88 la marche à suivre lorsqu’un tribunal étudie une demande fondée sur l’article 15 de la Charte :

General Approach

(1) It is inappropriate to attempt to confine analysis under s. 15(1) of the *Charter* to a fixed and limited formula. A purposive and contextual approach to discrimination analysis is to be preferred, in order to permit the realization of the strong remedial purpose of the equality guarantee, and to avoid the pitfalls of a formalistic or mechanical approach

...

(3) Accordingly, a court that is called upon to determine a discrimination claim under s. 15(1) should make the following three broad inquiries:

(A) Does the impugned law (a) draw a formal distinction between the claimant and others on the basis of one or more personal characteristics, or (b) fail to take into account the claimant's already disadvantaged position within Canadian society resulting in substantively differential treatment between the claimant and others on the basis of one or more personal characteristics?

(B) Is the claimant subject to differential treatment based on one or more enumerated and analogous grounds?

and

(C) Does the differential treatment discriminate, by imposing a burden upon or withholding a benefit from the claimant in a manner which reflects the stereotypical application of presumed group or personal characteristics, or which otherwise has the effect of perpetuating or promoting the view that the individual is less capable or worthy of recognition or value as a human being or as a member of Canadian society, equally deserving of concern, respect, and consideration?

Purpose

(4) In general terms, the purpose of s. 15(1) is to prevent the violation of essential human dignity and freedom through the imposition of disadvantage, stereotyping, or political or social prejudice, and to promote a society in which all persons enjoy equal recognition at law as human beings or as members of Canadian society, equally capable and equally deserving of concern, respect and consideration.

La démarche générale

(1) Il est inapproprié de tenter de restreindre l'analyse relative au par. 15(1) de la *Charte* à une formule figée et limitée. Une démarche fondée sur l'objet et sur le contexte doit plutôt être utilisée en vue de l'analyse relative à la discrimination pour permettre la réalisation de l'important objet réparateur qu'est la garantie d'égalité et pour éviter les pièges d'une démarche formaliste ou automatique.

[...]

(3) Par conséquent, le tribunal ayant à se prononcer sur une allégation de discrimination fondée sur le par. 15(1) doit se poser trois grandes questions :

(A) La loi contestée : a) établit-elle une distinction formelle entre le demandeur et d'autres personnes en raison d'une ou de plusieurs caractéristiques personnelles, ou b) omet-elle de tenir compte de la situation défavorisée dans laquelle le demandeur se trouve déjà dans la société canadienne, créant ainsi une différence de traitement réelle entre celui-ci et d'autres personnes en raison d'une ou de plusieurs caractéristiques personnelles?

(B) Le demandeur fait-il l'objet d'une différence de traitement fondée sur un ou plusieurs des motifs énumérés ou des motifs analogues?

et

(C) La différence de traitement est-elle discriminatoire en ce qu'elle impose un fardeau au demandeur ou le prive d'un avantage d'une manière qui dénote une application stéréotypée de présumées caractéristiques personnelles ou de groupe ou qui a par ailleurs pour effet de perpétuer ou de promouvoir l'opinion que l'individu touché est moins capable ou est moins digne d'être reconnu ou valorisé en tant qu'être humain ou que membre de la société canadienne, qui mérite le même intérêt, le même respect et la même considération?

L'objet

(4) En termes généraux, l'objet du par. 15(1) est d'empêcher qu'il y ait atteinte à la dignité et à la liberté humaines essentielles au moyen de l'imposition de désavantages, de stéréotypes ou de préjugés politiques ou sociaux, et de promouvoir une société dans laquelle tous sont également reconnus dans la loi en tant qu'êtres humains ou que membres de la société canadienne, tous aussi capables, et méritant le même intérêt, le même respect et la même considération.

...

[. . .]

Context

(7) The contextual factors which determine whether legislation has the effect of demeaning a claimant's dignity must be construed and examined from the perspective of the claimant. The focus of the inquiry is both subjective and objective. The relevant point of view is that of the reasonable person, in circumstances similar to those of the claimant, who takes into account the contextual factors relevant to the claim.

Le contexte

(7) Les facteurs contextuels qui déterminent si les dispositions législatives ont pour effet de porter atteinte à la dignité du demandeur doivent être interprétés et analysés dans la perspective de ce dernier. Le point central de l'analyse est à la fois subjectif et objectif. Le point de vue approprié est celui de la personne raisonnable qui se trouve dans une situation semblable à celle du demandeur et qui tient compte des facteurs contextuels pertinents.

...

[. . .]

(9) Some important contextual factors influencing the determination of whether s. 15(1) has been infringed are, among others:

(9) Voici certains des facteurs contextuels servant à déterminer s'il y a eu atteinte au par. 15(1) :

(A) Pre-existing disadvantage, stereotyping, prejudice or vulnerability experienced by the individual or group at issue. . . . the existence of these pre-existing factors will favour a finding that s.15(1) has been infringed.

(A) La préexistence d'un désavantage, de stéréotypes, de préjugés ou de vulnérabilité subis par la personne ou le groupe en cause [. . .] la présence de ces facteurs pré-existants portera à conclure qu'il y a eu violation du par. 15(1).

(B) The correspondence, or lack thereof, between the ground or grounds on which the claim is based and the actual need, capacity or circumstances of the claimant or others
. . . .

(B) La correspondance, ou l'absence de correspondance, entre le ou les motifs sur lesquels l'allégation est fondée et les besoins, les capacités ou la situation propres au demandeur ou à d'autres personnes [. . .]

(C) The ameliorative purpose or effects of the impugned law upon a more disadvantaged person or group in society.

(C) L'objet ou l'effet d'amélioration de la loi contestée eu égard à une personne ou un groupe défavorisés dans la société.

Does the impugned law draw a formal distinction between the claimant and others on the basis of one or more personal characteristics or fail to take into account the claimant's already disadvantaged position within Canadian society resulting in substantially different treatment between the claimant and others on the basis of one or more personal characteristics?

La loi contestée établit-elle une distinction formelle entre le demandeur et d'autres personnes en raison d'une ou de plusieurs caractéristiques personnelles, ou omet-elle de tenir compte de la situation défavorisée dans laquelle le demandeur se trouve déjà dans la société canadienne, créant ainsi une différence de traitement réelle entre celui-ci et d'autres personnes en raison d'une ou de plusieurs caractéristiques personnelles?

[88] The starting point for the consideration of an equality analysis is the establishment of an appropriate comparator group. As stated by Justice Binnie in *Hodge v. Canada (Minister of Human Resources Development)*, [2004] 3 S.C.R. 357, at paragraph 23 and cited by my colleague Justice Konrad W. von Finckenstein in *Veffer v. Canada (Minister of Foreign Affairs)* (2006), 269 D.L.R. (4th) 552 (F.C.), at paragraph 27:

[88] Le point de départ lorsqu'on envisage de procéder à une analyse liée aux droits à l'égalité est l'établissement d'un groupe de comparaison approprié. Selon les commentaires du juge Binnie dans *Hodge c. Canada (Ministre du Développement des ressources humaines)*, [2004] 3 R.C.S. 357, au paragraphe 23, cités par mon collègue le juge Konrad W. von Finckenstein dans *Veffer c. Canada (Ministre des Affaires étrangères)*, 2006 CF 540, au paragraphe 27 :

The appropriate comparator group is the one which mirrors the characteristics of the claimant (or claimant group) relevant to the benefit or advantage sought. . . .

[89] In this case the applicants propose, as a comparator group, members of the public who are not deaf and who conduct meetings or receive public services at all levels of the Government of Canada and its agencies. The individual applicants claim they were treated differently than their hearing counterparts because they were not able to access the communication required for such meetings or services. Thus, they were unable to have meetings at all, or their access to public services was compromised. In contrast, members of the public who can hear are able to conduct meetings and contribute valuable input to the government for its decision making or consultation functions. Hearing members of the public are also able to receive public services from the federal government without communication barriers. These distinctions are based upon disability. I am satisfied that the proposed choice of comparator group is appropriate.

[90] The crux of the applicants' case is that the change in the guidelines, which resulted in the failure to provide interpretation services, is so under-inclusive as to be discriminatory. The Sign Language Interpretation Policy, dated May 4, 1987, states that the service is "intended for any hearing-impaired person in Canada who must deal in person with a representative of the federal government. This includes job interviews, meetings, federal commissions, etc." However, the effect of the current guidelines is to restrict the scope of the policy so as to deny hearing-impaired Canadians reasonable accommodation for their disabilities.

[91] The original implementation guideline stated that visual interpretation services are provided to federal public servants:

1. who, in the performance of their duties, must communicate with the hearing-impaired; or

Le groupe de comparaison approprié est celui qui reflète les caractéristiques du demandeur (ou du groupe demandeur) qui sont pertinentes quant au bénéfice ou à l'avantage recherché [. . .]

[89] En l'espèce, les demandeurs proposent comme groupe de comparaison les membres du public qui ne sont pas sourds et qui prennent part à des réunions ou reçoivent des services du gouvernement du Canada, à tous les échelons, et de ses organismes. Les particuliers demandeurs soutiennent qu'on les a traités différemment des personnes entendant dans la même situation qu'eux, étant donné qu'ils n'ont pas eu accès aux moyens de communication requis aux fins de pareils services ou réunions. Ainsi, ils ont été tout à fait incapables de participer à certaines réunions, ou leur accès à des services gouvernementaux s'est trouvé compromis. Par comparaison, les membres entendants du public peuvent participer à des réunions, et apporter une contribution valable aux processus de prise de décisions et de consultation du gouvernement. Ils peuvent également recevoir des services du gouvernement fédéral sans que rien n'entrave leurs communications. Ces distinctions sont fondées sur une déficience. Je suis convaincu que le groupe de comparaison proposé est approprié.

[90] Le point central de l'argumentation des demandeurs, c'est que les changements apportés aux lignes directrices, qui ont entraîné la cessation des services d'interprétation, sont de nature si limitative qu'ils ont un caractère discriminatoire. Selon la Politique d'interprétation par langage gestuel, datée du 4 mai 1987, les services [TRADUCTION] « sont destinés à toute personne malentendante au Canada qui a affaire en personne avec un représentant du gouvernement fédéral. Cela concerne notamment les entrevues d'emploi, les réunions et les audiences des commissions fédérales ». Cependant, les lignes directrices actuelles ont pour effet de restreindre la portée de la politique de telle sorte que les Canadiens malentendants se voient privés de mesures d'adaptation raisonnables pour leur déficience.

[91] La ligne directrice de mise en œuvre originale prévoyait que les services d'interprétation visuelle soient fournis aux fonctionnaires fédéraux

1. qui, dans l'exercice de leurs fonctions, doivent communiquer avec des malentendants;

2. who are themselves hearing-impaired and must communicate in the performance of their duties with those who do not know visual language.

[92] The practical effect of the original guideline, while directed to federal public servants, was to accommodate the needs of members of the public who are hearing-impaired and require visual interpretation in their dealings with the federal government.

[93] The revised guidelines emphasize that visual interpretation services are provided to “hearing, hearing-impaired or deaf federal public servants who, in the performance of their duties must communicate with each other.” The needs of the hearing-impaired public dealing with the government have been left to each department or agency to address. As the applicants’ evidence discloses, the effect has been to deny interpretation services to members of the public where required to allow them to participate meaningfully in government programs.

[94] The current guidelines make no provision for interpretation for individuals engaged in private meetings with the government and are less inclusive than the policy on its face, or the former guideline. Interpretation is no longer provided for public servants who, in performing their jobs, communicate with the hearing-impaired, other than at one of the enumerated public forums, unless the department concerned pays for it. Meetings between representatives of the hearing-impaired communities and officials would not be covered, nor would any other non-public event. It is this limiting of the availability of sign language interpretation which the applicants submit violates their rights under section 15 of the Charter.

[95] Substantive equality requires that the different needs and circumstances of claimants be taken into account. As stated by the Supreme Court in *Lovelace v. Ontario*, [2000] 1 S.C.R. 950, at paragraph 60:

2. qui, étant eux-mêmes malentendants, doivent communiquer dans l’exercice de leurs fonctions avec des personnes qui ne connaissent pas le langage visuel.

[92] Tout en ciblant les fonctionnaires fédéraux, la ligne directrice vise en pratique à répondre aux besoins des particuliers qui sont malentendants et qui ont besoin de services d’interprétation visuelle lorsqu’ils ont affaire à des représentants du gouvernement fédéral.

[93] Dans les lignes directrices révisées, on précise que les services d’interprétation visuelles sont fournis [TRADUCTION] « aux fonctionnaires fédéraux entendants, malentendants ou sourds qui, dans l’exercice de leurs fonctions, doivent communiquer entre eux ». C’est à chaque ministère ou organisme concerné qu’on laisse plutôt le soin de répondre aux besoins des citoyens malentendants qui ont affaire avec le gouvernement. Il en résulte, tel que le révèle la preuve des demandeurs, que des citoyens se sont vu priver de services d’interprétation alors que cela était nécessaire pour assurer leur participation efficace à des programmes gouvernementaux.

[94] Les lignes directrices actuelles ne prévoient aucunement la fourniture de services d’interprétation aux personnes rencontrant en privé des représentants du gouvernement et elles ont une portée plus limitative que celle, à sa face même, de la politique, ou celle de l’ancienne ligne directrice. À moins que le ministère concerné ne les paie, les services d’interprétation ne sont plus fournis aux fonctionnaires qui, dans l’exercice de leurs fonctions, communiquent avec les malentendants, si ce n’est lors des événements publics énumérés. Les réunions entre représentants du gouvernement et des communautés de malentendants ne seraient plus visées, non plus que tout autre événement de nature privée. C’est l’admissibilité ainsi restreinte aux services d’interprétation gestuelle qui, selon les demandeurs, viole les droits que leur garantit l’article 15 de la Charte.

[95] Pour assurer l’égalité réelle, il faut prendre en compte la situation et les besoins différents des demandeurs. Comme l’a déclaré la Cour suprême dans *Lovelace c. Ontario*, [2000] 1 R.C.S. 950, au paragraphe 60 :

... there are many other situations where substantive equality requires that distinctions be made in order to take into account the actual circumstances of individuals as they are located in varying social, political, and economic situations. This is why this Court has long recognized that the purpose of s. 15(1) encompasses both the prevention of discrimination and the amelioration of the conditions of disadvantaged persons (see *Eaton v. Brant County Board of Education*, [1997] 1 S.C.R. 241, *per Sopinka J.* at para. 66).

[96] In this case substantive equality requires that the special needs of deaf persons be taken into account when implementing the Sign Language Interpretation Policy and in the delivery of federal programs. As one of the purposes of subsection 15(1) is the amelioration of the conditions of disadvantaged persons, the unique situation of deaf persons must be accommodated in order to provide substantive equality. Substantive equality means that all Canadians must be able to interact with government institutions when approached by them to participate in surveys and programs. Given the special situation of deaf persons, this requires accommodation through visual interpretation services.

Is the claimant subject to differential treatment based on one or more enumerated and analogous grounds?

[97] The applicants argue that the guidelines result in differential treatment based on disability. Physical disability, including deafness, is an enumerated ground under subsection 15(1) of the Charter: *Eldridge*, above, at paragraph 55.

Does the differential treatment discriminate, by imposing a burden upon or withholding a benefit from the claimant, in a manner which reflects the stereotypical application of presumed group or personal characteristics, or which otherwise has the effect of perpetuating or promoting the view that the individual is less capable or worthy of recognition or value as a human being or as a member of Canadian society, equally deserving of concern, respect, and consideration?

[98] The Supreme Court has stated that section 15 serves two distinct but related purposes. First it expresses a commitment to the equal worth and dignity

[...] il y a de nombreuses autres situations où l'égalité réelle exige que des distinctions soient faites pour tenir compte de la situation concrète d'individus vivant dans des conditions sociales, politiques et économiques différentes. Voilà pourquoi notre Cour reconnaît depuis longtemps que le par. 15(1) a non seulement pour objet d'empêcher la discrimination mais aussi d'améliorer la situation des personnes défavorisées (voir *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241, le juge Sopinka, au par. 66).

[96] En l'espèce, l'égalité réelle requiert la prise en compte des besoins particuliers des personnes sourdes lorsqu'est mise en œuvre la Politique d'interprétation par langage gestuel et lorsque sont dispensés les programmes fédéraux. L'un des buts visés par le paragraphe 15(1) étant l'amélioration des conditions de vie des personnes défavorisées, il y a lieu qu'on s'adapte à la situation unique des personnes sourdes. Pour qu'on atteigne l'égalité réelle, tous les Canadiens doivent pouvoir transiger avec les institutions gouvernementales lorsque celles-ci les convient à participer à des sondages ou à des programmes. Compte tenu de la situation particulière des personnes sourdes, l'égalité réelle exige la prestation de services d'interprétation à titre de mesure d'adaptation.

Le demandeur fait-il l'objet d'une différence de traitement fondée sur un ou plusieurs des motifs énumérés ou des motifs analogues?

[97] Les demandeurs soutiennent que les lignes directrices occasionnent une différence de traitement fondée sur une déficience. La déficience physique, qui comprend la surdité, est l'un des motifs énumérés au paragraphe 15(1) de la Charte : *Eldridge*, précité, au paragraphe 55.

La différence de traitement est-elle discriminatoire en ce qu'elle impose un fardeau au demandeur ou le prive d'un avantage d'une manière qui dénote une application stéréotypée de présumées caractéristiques personnelles ou de groupe ou qui a par ailleurs pour effet de perpétuer ou de promouvoir l'opinion que l'individu touché est moins capable ou est moins digne d'être reconnu ou valorisé en tant qu'être humain ou que membre de la société canadienne, qui mérite le même intérêt, le même respect et la même considération?

[98] La Cour suprême a déclaré que l'article 15 vise deux buts distincts mais connexes. On y exprime, premièrement, un engagement envers l'égalité et la

of all persons, and second, it seeks to rectify and prevent discrimination against particular groups suffering social, political and legal disadvantage in society. As stated by Justice Wilson in *R. v. Turpin*, [1989] 1 S.C.R. 1296, at page 1331, the determination of whether a law is discriminatory is contextual. It is important to look at the larger social, political and legal context in which the impugned action takes place.

[99] Under this step in the analysis, the Court must determine whether the differential treatment results in discrimination. In *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143, at pages 168-169 (*Andrews*) the Supreme Court recognized that not every differentiation will amount to discrimination. In order to determine whether the distinction results in discrimination the Court must consider the treatment from both a subjective and an objective perspective: *Law*, above, at paragraphs 59-60. As stated at paragraph 61 of *Law*:

Equality analysis under the *Charter* is concerned with the perspective of a person in circumstances similar to those of the claimant, who is informed of and rationally takes into account the various contextual factors which determine whether an impugned law infringes human dignity, as that concept is understood for the purpose of s. 15(1).

[100] In order to determine whether differential treatment amounts to discrimination, *Law* suggests that courts should consider the following four contextual factors in its analysis:

- (a) pre-existing disadvantage;
- (b) relationship between the grounds and the claimant's characteristics or circumstances;
- (c) ameliorative purpose or effects; and
- (d) nature of the interest affected.

[101] The most compelling factor favouring a conclusion that differential treatment is discriminatory

dignité de tous les êtres humains. L'article vise, deuxièmement, à prévenir la discrimination contre des groupes particuliers désavantagés aux plans social, politique et juridique au sein de la société et à apporter les correctifs nécessaires. Comme l'a déclaré la juge Wilson dans *R. c. Turpin*, [1989] 1 R.C.S. 1296, à la page 1331, c'est le contexte qui permet de déterminer si une loi est ou non discriminatoire. Il importe donc de se pencher sur le contexte social, politique et juridique plus large dans lequel s'inscrit la mesure contestée.

[99] À cette étape de l'analyse, le tribunal doit établir si le traitement différent donne lieu à de la discrimination. Dans *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143, aux pages 168 et 169 (*Andrews*), la Cour suprême a reconnu que certains traitements différents ne constitue pas de la discrimination. Pour établir s'il y a discrimination, la Cour doit examiner le traitement tant d'un point de vue subjectif qu'objectif (*Law*, précité, aux paragraphes 59 et 60). Comme la Cour suprême l'a déclaré dans *Law*, au paragraphe 61 :

L'analyse relative à l'égalité selon la *Charte* tient compte de la perspective d'une personne qui se trouve dans une situation semblable à celle du demandeur, qui est informée et qui prend en considération de façon rationnelle les divers facteurs contextuels servant à déterminer si la loi contestée porte atteinte à la dignité humaine, au sens où ce concept est interprété aux fins du par. 15(1).

[100] Pour établir si la différence de traitement constitue ou non de la discrimination, la Cour suprême suggère dans *Law* aux tribunaux de prendre en compte aux fins de leur analyse les quatre facteurs contextuels suivants :

- a) le désavantage préexistant;
- b) le rapport entre les motifs de discrimination et les caractéristiques ou la situation personnelle du demandeur;
- c) l'objet ou l'effet d'amélioration;
- d) la nature du droit touché.

[101] Le facteur le plus déterminant pour conclure qu'un traitement différent est bel et bien discriminatoire

will be, where it exists, pre-existing disadvantage, stereotyping, or vulnerability experienced by the individual or group: *Law*, above, at paragraph 63; *Andrews*, above; *Turpin*, above; *Eaton v. Brant County Board of Education*, [1997] 1 S.C.R. 241.

[102] As articulated in *Law*, the contextual factors which determine whether legislation has the effect of demeaning a claimant's dignity must be construed and examined from the perspective of the claimant. The focus of the inquiry at this stage is both subjective and objective. The Court must look at the situation from the point of view of a reasonable person, in circumstances similar to those of the claimant.

[103] For an understanding of the social and historical context in which deaf Canadians have lived, the discussion by Justice La Forest writing on behalf of the Court in *Eldridge* is useful. At paragraph 56 Justice La Forest discusses the general history of disabled persons in Canada. He states:

Persons with disabilities have too often been excluded from the labour force, denied access to opportunities for social interaction and advancement, subjected to invidious stereotyping and relegated to institutions. . . . This historical disadvantage has to a great extent been shaped and perpetuated by the notion that disability is an abnormality or flaw. As a result, disabled persons have not generally been afforded the "equal concern, respect and consideration" that s. 15(1) of the *Charter* demands. Instead, they have been subjected to paternalistic attitudes of pity and charity, and their entrance into the social mainstream has been conditional upon their emulation of able-bodied norms. . . . One consequence of these attitudes is the persistent social and economic disadvantage faced by the disabled. Statistics indicate that persons with disabilities, in comparison to non-disabled persons, have less education, are more likely to be outside the labour force, face much higher unemployment rates, and are concentrated at the lower end of the pay scale when employed. . . .

[104] Justice La Forest further stated, at paragraph 57:

sera, le cas échéant, la préexistence d'un désavantage, de stéréotypes ou de vulnérabilité subis par la personne ou le groupe en cause : *Law*, précité, au paragraphe 63; *Andrews*, précité; *Turpin*, précité; *Eaton c. Conseil scolaire du comté de Brant*, [1997] 1 R.C.S. 241.

[102] Les facteurs contextuels, énoncés dans *Law*, qui servent à établir si des mesures législatives portent atteinte à la dignité d'un demandeur doivent être interprétés et examinés selon la perspective de ce dernier. On doit se pencher à la fois sur l'élément subjectif et l'élément objectif à cette étape de l'enquête. La Cour doit examiner la situation du point de vue d'une personne raisonnable qui se trouve dans une situation semblable à celle du demandeur.

[103] Les commentaires du juge La Forest, qui s'est exprimé au nom de la Cour suprême dans *Eldridge*, nous sont utiles pour bien comprendre le contexte historique et social dans lequel évoluent les Canadiens sourds. Le juge La Forest brosse au paragraphe 56 un historique général de la situation des personnes handicapées au Canada :

Trop souvent, elles ont été exclues de la population active, elles se sont vues refuser l'accès aux possibilités d'interaction et d'épanouissement sociales et elles ont été exposées à des stéréotypes injustes en plus d'être reléguées dans des établissements [. . .] Ce désavantage historique a, dans une large mesure, été créé et perpétué par l'idée que la déficience est une anomalie ou un défaut. En conséquence, les personnes handicapées n'ont généralement pas obtenu [TRADUCTION] « l'égalité de respect, de déférence et de considération » que commande le par. 15(1) de la *Charte*. Au lieu de cela, elles ont fait l'objet d'attitudes paternalistes inspirées par la pitié et la charité, et leur intégration à l'ensemble de la société a été assujettie à leur émulation des normes applicables aux personnes physiquement aptes [. . .] Une conséquence de ces attitudes est le désavantage social et économique persistant dont souffrent les personnes handicapées. Les statistiques indiquent que ces personnes, si on les compare aux personnes physiquement aptes, sont moins instruites, sont davantage susceptibles de ne pas faire partie de la population active, ont un taux de chômage beaucoup plus élevé et se retrouvent en nombre disproportionné dans les rangs des salariés les moins bien rémunérés [. . .]

[104] Le juge La Forest ajoute ce qui suit, au paragraphe 57 :

Deaf persons have not escaped this general predicament. Although many of them resist the notion that deafness is an impairment and identify themselves as members of a distinct community with its own language and culture, this does not justify their compelled exclusion from the opportunities and services designed for and otherwise available to the hearing population. For many hearing persons, the dominant perception of deafness is one of silence. This perception has perpetuated ignorance of the needs of deaf persons and has resulted in a society that is for the most part organized as though everyone can hear. . . . Not surprisingly, therefore, the disadvantage experienced by deaf persons derives largely from barriers to communication with the hearing population.

[105] It is clear that deaf persons have suffered from discrimination, vulnerability and pre-existing disadvantage. As noted above, the applicants in this case have filed evidence demonstrating that deaf persons in Canada are underemployed or unemployed at high rates and suffer from barriers to employment such as lack of sign language accommodation: see James Roots and David Kerr, *The Employment and Employability of Deaf Canadians: A Project Report of the Canadian Association for the Deaf* (Ottawa: The Association, 1998).

[106] In order to consider the relationship between the grounds and the claimant's characteristics or circumstances, the court must focus upon the central question of whether, viewed from the perspective of the claimant, the differential treatment imposed by the legislation has the effect of violating human dignity: *Law*, above, at paragraph 70. In *Eldridge*, the British Columbia government's failure to provide limited funding for sign language interpreters for deaf persons when receiving medical services was found to violate subsection 15(1), in part on the basis that the government's failure to take into account the actual needs of deaf persons infringed their human dignity.

[107] In this case, a similar finding can be made. The guidelines have failed to take into account the actual needs of deaf persons who may deal with the federal government in private situations outside of those

Les personnes atteintes de surdité n'échappent pas à cette situation difficile générale. Même si bon nombre d'entre elles rejettent l'idée que la surdité est une d ficiance et se disent membres d'une communauté distincte, possédant son langage et sa culture propres, cela ne justifie pas leur exclusion forcée des possibilités et services conçus pour les entendants et disponibles à ces derniers. Pour bien des entendants, la perception dominante qu'ils ont de la surdité est celle du silence. Cette perception a perpétué l'ignorance des besoins des personnes atteintes de surdité et a résulté en une société qui est en majeure partie organisée comme si tous pouvaient entendre [. . .]. Il n'est donc pas étonnant que le désavantage que subissent les personnes atteintes de surdité découle dans une large mesure d'obstacles à la communication avec les entendants.

[105] Il est manifeste que les personnes sourdes ont été victimes de discrimination, qu'elles ont été vulnérables et qu'elles ont subi un désavantage. Comme je l'ai déjà mentionné, les demandeurs en l'espèce ont présenté une preuve démontrant que les personnes sourdes sont sous-employées, qu'elles ont un taux de chômage plus élevé et qu'il existe pour elles des obstacles à l'emploi comme l'absence de communication par le langage des signes (voir James Roots et David Kerr, *The Employment and Employability of Deaf Canadians : A Project of the Canadian Association for the Deaf* (Ottawa : L'Association, 1998)).

[106] Pour l'examen du rapport entre les motifs de discrimination et les caractéristiques ou la situation du demandeur, le tribunal doit se pencher sur la question centrale de savoir si, du point de vue du demandeur, le traitement diff rent imposé par la loi a pour effet de violer ou non sa dignité humaine : *Law*, précité, au paragraphe 70. Dans *Eldridge*, on a conclu que le défaut du gouvernement de la Colombie-Britannique de financer partiellement les services d'interprétation gestuelle requis par les personnes sourdes lorsqu'elles reçoivent des soins médicaux contrevenait au paragraphe 15(1), au motif notamment que le défaut du gouvernement de prendre en compte les besoins réels des personnes sourdes portait atteinte à leur dignité en tant qu'êtres humains.

[107] On peut, en l'espèce, tirer une conclusion similaire. Les lignes directrices ne prennent pas en compte les besoins réels des personnes sourdes qui pourraient avoir affaire en privé avec des représentants

enumerated in the guidelines. The claimants in this case suffer from adverse effects discrimination. As stated in *Eldridge*, above at paragraph 64 “Adverse effects discrimination is especially relevant in the case of disability. The government will rarely single out disabled persons for discriminatory treatment. More common are laws of general application that have a disparate impact on the disabled.”

[108] The ameliorative aim and effect of the law or other state action is another contextual factor to be considered in determining whether discrimination is present.

[109] The respondent submits that the policy of the federal government explicitly recognizes and seeks to meet these purposes. It was promulgated in furtherance of the federal government’s commitment to ensure that persons with disabilities including those who are deaf or hard-of-hearing have equal access to opportunities in the federal public service.

[110] Instead of discriminating on the basis of an enumerated or analogous ground, the respondent submits, the policy seeks to remedy such discrimination. The primary purpose of the policy is to accommodate federal government employees (or applicants for employment) in the conduct of their work. A secondary provision ensures, according to the respondent, that the needs of individuals or groups required to communicate with the federal government are to be accommodated by the departments or agencies concerned.

[111] While the policy recognizes and seeks to meet the needs of deaf individuals who are employed by or seek employment with the federal public service, it neglects the needs of other Canadians who may come into contact with the federal government in the administration of its programs. The policy attempts to be inclusive but remains under-inclusive. I find that this is discriminatory as it draws a distinction between deaf and

du gouvernement fédéral, hormis les situations qui y sont énumérées. Les demandeurs sont, en l’espèce, victimes de discrimination découlant d’effets préjudiciables. Comme la Cour suprême l’a déclaré dans *Eldridge*, précité, au paragraphe 64 : « La discrimination découlant d’effets préjudiciables est particulièrement pertinente dans le cas des déficiences. Le gouvernement va rarement prendre des mesures discriminatoires à l’endroit des personnes handicapées. Il est plus fréquent que des lois d’application générale aient un effet différent sur ces personnes ».

[108] L’objet et l’effet d’amélioration de la loi ou de la mesure gouvernementale constituent un autre facteur contextuel dont il faut tenir compte pour établir s’il y a ou non discrimination.

[109] La défenderesse soutient que la politique du gouvernement fédéral reconnaît explicitement la situation et vise à réaliser un tel objet d’amélioration. Son adoption donnait suite à l’engagement pris par le gouvernement fédéral de veiller à ce que les personnes handicapées, notamment les personnes sourdes ou malentendantes, aient des possibilités d’accès égales au sein de la fonction publique fédérale.

[110] Selon la défenderesse, la politique vise à apporter remède à la discrimination fondée sur un motif énuméré ou analogue plutôt que de donner lieu à une telle discrimination. L’objet premier de la politique consiste à répondre aux besoins des fonctionnaires fédéraux dans le cadre de leurs fonctions (et des demandeurs d’emploi). Un deuxième objet visé, selon la défenderesse, c’est de veiller à la prise en compte par les ministères et organismes concernés des besoins des personnes et des groupes qui doivent communiquer avec le gouvernement fédéral.

[111] Tout en reconnaissant les besoins des personnes sourdes qui travaillent ou cherchent à travailler au sein de la fonction publique fédérale et en visant à répondre à ces besoins, la politique fait abstraction des besoins d’autres Canadiens pouvant avoir affaire avec le gouvernement fédéral dans le cadre de l’administration de ses programmes. La politique se veut englobante, mais n’en demeure pas moins limitative. Je conclus que

hearing individuals meeting with government officials. The individual without hearing-impairment has easier access and is able to participate in government decision making without the burden of having to provide and pay for interpretation services where the department or agency is unable to provide them.

[112] The failure to provide interpreters for deaf or hard-of-hearing persons seeking access to their government is comparable to the failure to provide a wheelchair ramp to the door of a government building. In each case, the disabled Canadian is physically barred from access to government.

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

[114] A further contextual factor which may be relevant in appropriate cases in determining whether the claimant’s dignity has been violated will be the nature and scope of the interest affected by the legislation or action. As Canadians, deaf persons are entitled to be full participants in the democratic process and functioning of government. The role of government is to serve and represent all Canadians. It is fundamental to an inclusive society that those with disabilities be accommodated when interacting with the institutions of government. The nature of the interests affected is central to the

cela est discriminatoire, puisqu’une distinction est faite entre les personnes sourdes et entendantes qui rencontrent des représentants du gouvernement. La personne qui n’a pas de déficience auditive a plus facilement accès au processus de prise de décisions du gouvernement et elle peut y prendre part sans avoir pour fardeau de fournir et de payer des services d’interprétation lorsque le ministère ou l’organisme concerné ne peut en offrir.

[112] Le défaut de fournir les services d’interprètes aux personnes sourdes ou malentendantes voulant communiquer avec leur gouvernement est comparable au défaut de faire installer une rampe pour les fauteuils roulants donnant accès à la porte d’un édifice gouvernemental. Dans l’un et l’autre cas, on empêche l’accès des Canadiens handicapés aux services du gouvernement.

[113] Les mesures d’adaptation requises ne sont toujours pas prises à l’endroit des demandeurs en l’espèce et ils se voient refuser des services du fait de leur déficience. Comme la Cour suprême l’a déclaré dans *Law*, précité, au paragraphe 72, « [d]es dispositions apportant une amélioration, mais au caractère limitatif, qui excluent les membres d’un groupe historiquement défavorisé seront presque toujours taxées de discrimination : voir *Vriend*, précité, aux par. 94 à 104, le juge Cory ». Il ressort clairement de la preuve, à mon avis, que même si le gouvernement a tenté de prendre en compte et d’atténuer les défis rencontrés par les personnes sourdes travaillant au sein de la fonction publique, la politique et les lignes directrices qui en ont résulté ont un tel caractère limitatif qu’elles sont discriminatoires.

[114] Un autre facteur contextuel pouvant s’avérer pertinent dans les cas appropriés pour établir s’il y a eu atteinte à la dignité du demandeur, c’est la nature et la portée de l’intérêt touché par la loi ou la mesure en cause. En tant que Canadiens, les personnes sourdes ont le droit de participer pleinement au processus démocratique et aux mécanismes étatiques. Le gouvernement a pour rôle de servir et représenter tous les Canadiens. Dans une société qui se veut englobante, il est essentiel qu’on réponde aux besoins des personnes handicapées pour faciliter leurs rapports avec les

dignity of deaf persons. If they cannot participate in government surveys or interact with government officials they are not able to fully participate in Canadian life.

[115] I agree with the applicants that the failure to supply sign language interpreters imposed differential treatment between the applicants and the general public and that this was discriminatory on the basis of their disabilities. I find, therefore, that the application of the policy and guidelines violates the guarantee afforded the applicants by subsection 15(1) of the Charter.

[116] The government has a duty to make reasonable accommodation to the applicants for their disabilities and in the face of a finding that section 15 has been violated, the only defence is undue hardship: *Eldridge*, above, at paragraphs 79 and 92. The respondent has not provided any evidence of undue hardship. Nor has the respondent seen fit to submit evidence or submissions that the failure to provide accommodation is justified under section 1 of the Charter.

6. Remedy

[117] The applicants wish the Court to issue a declaration that:

1. The individual applicants' section 15 Charter rights were violated on the basis of disability; and that such violations are not saved by section 1;

2. Professional sign language interpretation services are to be provided and paid for by the Government of Canada upon request where a deaf or hard-of-hearing person accesses services from the Government of Canada or seeks input in government decision making, where the nature of communications requires such access.

institutions du gouvernement. La nature des intérêts touchés est un élément fondamental de la dignité des personnes sourdes. Si ces dernières ne peuvent participer à des enquêtes du gouvernement ou interagir avec des fonctionnaires, elle ne peuvent jouer pleinement leur rôle dans la vie de la société canadienne.

[115] J'estime, tout comme les demandeurs, que le défaut de fournir à ceux-ci les services d'interprètes gestuels a résulté en une différence de traitement d'avec les autres citoyens, et a constitué de la discrimination fondée sur leur déficience. Je conclus, par conséquent, que l'application de la politique et des lignes directrices viole les droits garantis aux demandeurs par le paragraphe 15(1) de la Charte.

[116] Le gouvernement a l'obligation de prendre les mesures raisonnables requises pour s'adapter à la déficience des demandeurs, et lorsqu'une conclusion de violation de l'article 15 est tirée, le seul moyen de défense qu'on puisse faire valoir est la contrainte excessive : *Eldridge*, précité, aux paragraphes 79 et 92. Or, la défenderesse n'a présenté aucune preuve quant à l'existence de contraintes excessives. La défenderesse n'a pas jugé bon non plus de présenter des éléments de preuve ou des observations quant au fait que le défaut de prendre des mesures d'adaptation serait justifié au sens de l'article premier de la Charte.

6. La réparation

[117] Les demandeurs demandent à la Cour de déclarer :

1. Qu'il y a eu violation, en raison de leur déficience, des droits individuels que leur garantit l'article 15 de la Charte, une violation qui ne peut se justifier en vertu de l'article premier;

2. Que des services professionnels d'interprétation gestuelle doivent être fournis et leur coût assumé par le gouvernement du Canada, sur demande, lorsqu'une personne sourde ou malentendante recourt à des services du gouvernement ou vise à faire son apport au processus décisionnel du gouvernement, si la nature des communications l'exige.

[118] I have found that where sign language interpreters are necessary for effective communication in the delivery of government services, the failure to provide them constitutes a denial of subsection 15(1) of the Charter and is not a reasonable limit under section 1. Subsection 24(1) of the Charter provides that anyone whose rights under the Charter have been infringed or denied may obtain “such remedy as the court considers appropriate and just in the circumstances.”

[119] A remedy under subsection 24(1) of the Charter is a discretionary exercise of the Court’s jurisdiction. In *Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education)*, [2003] 3 S.C.R. 3, at paragraphs 55-59 (*Doucet-Boudreau*) the Supreme Court of Canada articulated the principles for the exercise of discretion under subsection 24(1). The Court stated that an appropriate and just remedy in the context of a Charter claim is one that meaningfully vindicates the rights of the claimants. The remedy must “take account of the nature of the right that has been violated and the situation of the claimant. A meaningful remedy must be relevant to the experience of the claimant and must address the circumstances in which the right was infringed or denied”: *Doucet-Boudreau*, above, at paragraph 55.

[120] The Court also made clear that in granting a remedy under the Charter, courts must respect the separation of functions between the legislature, the executive and the judiciary. Courts “must not, in making orders under s. 24(1) depart unduly or unnecessarily from their role of adjudicating disputes and granting remedies that address the matter of those disputes”: *Doucet-Boudreau*, above, at paragraph 56.

[121] The third principle articulated by the Supreme Court is that an appropriate and just remedy must invoke the function and powers of a court. It is inappropriate for a court to leap into the types of decisions and functions

[118] J’ai conclu que, lorsque les services d’interprètes gestuels sont requis pour des communications efficaces aux fins de la prestation de services du gouvernement, le défaut de fournir ces services prive les intéressés de droits garantis par le paragraphe 15(1) de la Charte, sans qu’il s’agisse là de limites raisonnables au sens de l’article premier. En outre, le paragraphe 24(1) de la Charte prévoit que toute victime de violation ou de négation des droits qui lui sont garantis par la Charte peut obtenir « la réparation que le tribunal estime convenable et juste eu égard aux circonstances ».

[119] L’octroi d’une réparation en application du paragraphe 24(1) de la Charte relève du pouvoir discrétionnaire de la Cour. Dans l’arrêt *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l’Éducation)*, [2003] 3 R.C.S. 3, aux paragraphes 55 à 59 (*Doucet-Boudreau*), la Cour suprême du Canada a formulé les principes applicables à l’exercice du pouvoir discrétionnaire prévu au paragraphe 24(1). La Cour suprême a ainsi déclaré que la réparation convenable et juste eu égard aux circonstances d’une demande fondée sur la Charte est celle qui permet de défendre utilement les droits du demandeur. La réparation doit « tenir compte de la nature du droit violé et de la situation du demandeur. Une réparation utile doit être adaptée à l’expérience vécue par le demandeur et tenir compte des circonstances de la violation ou de la négation du droit en cause » : *Doucet-Boudreau*, précité, au paragraphe 55.

[120] La Cour suprême a aussi clairement exprimé le principe selon lequel le tribunal qui accorde une réparation fondée sur la Charte doit respecter la séparation des fonctions entre les branches législative, exécutive et judiciaire. Ainsi, « lorsqu’ils rendent des ordonnances fondées sur le par. 24(1), les tribunaux ne s’écarteront pas indûment ou inutilement de leur rôle consistant à trancher des différends et à accorder des réparations qui règlent la question sur laquelle portent ces différends » : *Doucet-Boudreau*, précité, au paragraphe 56.

[121] Selon le troisième principe énoncé par la Cour suprême, la réparation convenable et juste doit mettre à contribution le rôle et les pouvoirs du tribunal. Il ne convient pas qu’un tribunal se lance dans des types de

for which its expertise is unsuited. The capacity of courts can be inferred from the nature of the tasks with which they are normally charged and for which there are developed procedures and precedent: *Doucet-Boudreau*, above, at paragraph 57.

[122] A remedy fashioned under subsection 24(1) must also be fair to the party against whom the order is made. “The remedy should not impose substantial hardships that are unrelated to securing the right”: *Doucet-Boudreau*, above, at paragraph 58. Finally, the Court also stated that given the broad language of subsection 24(1), it should be flexible and able to evolve to meet the needs of each individual case. This may require new and creative features and therefore the lack of precedent is not a barrier. The “judicial approach to remedies must remain flexible and responsive to the needs of a given case”: *Doucet-Boudreau*, above, at paragraph 59.

[123] As in *Eldridge*, above, at paragraph 96, a declaration, as opposed to some kind of injunctive relief, is the appropriate remedy in this case because there are various options available to the government that may rectify the unconstitutionality of the current system. It is not the role of this Court to dictate how this is to be accomplished.

[124] With those considerations in mind, I think it appropriate to make a declaration that addresses the systemic problem raised by the applicants. One aspect of that problem is the failure to provide visual interpretation services to persons in need of them who are participating in programs administered by the government. Another aspect of the problem is the need for representatives of the deaf and hard-of-hearing communities to be meaningfully consulted in the development of government policy and programs.

[125] Accordingly, I will issue a declaration that professional sign language interpretation services are to be provided and paid for by the Government of Canada, upon request, where a deaf or hard-of-hearing person

décision ou de fonction pour lesquels il n’a pas l’expertise requise. La compétence des tribunaux peut s’inférer de leurs tâches normales pour lesquelles ils ont établi des règles de procédure et des précédents : *Doucet-Boudreau*, précité, au paragraphe 57.

[122] La réparation conçue en application du paragraphe 24(1) doit également être équitable pour la partie visée par l’ordonnance, et « ne doit pas causer de grandes difficultés sans rapport avec la défense du droit » : *Doucet-Boudreau*, précité, au paragraphe 58. Enfin, la Cour a déclaré qu’en raison de son large libellé, le paragraphe 24(1) doit conserver toute sa souplesse et pouvoir évoluer de manière à tenir compte des circonstances de chaque cas. Cette règle peut forcer les tribunaux à innover et à créer; l’absence de précédent ne constitue donc pas un obstacle. Comme la Cour suprême l’a déclaré, « l’approche judiciaire en matière de réparation doit être souple et tenir compte des besoins en cause » : *Doucet-Boudreau*, précité, au paragraphe 59.

[123] Tout comme dans l’affaire *Eldridge*, précitée, au paragraphe 96, une mesure de redressement déclaratoire constitue en l’espèce, plutôt qu’une quelconque mesure injonctive, la réparation qui convient, puisque diverses options s’offrent au gouvernement pour remédier à l’inconstitutionnalité du système actuel. Il ne revient pas à la Cour, en effet, de dicter au gouvernement comment il doit s’acquitter de cette tâche.

[124] Compte tenu de ces divers facteurs, j’estime qu’il convient de rendre un jugement déclaratoire qui s’attaque au problème systémique soulevé par les demandeurs. L’un des aspects du problème, c’est le défaut de fournir des services d’interprétation visuelle aux personnes qui en ont besoin et qui prennent part à des programmes administrés par le gouvernement. Un autre aspect du problème, c’est la nécessité que les représentants des communautés sourde et malentendante soient valablement consultés dans le cadre de l’élaboration des politiques et programmes du gouvernement.

[125] Je rendrai par conséquent un jugement déclaratoire portant que des services d’interprétation gestuelle doivent être fournis, et leur coût, assumé par le gouvernement du Canada, sur demande, lorsqu’une

participates in programs administered by the Government of Canada and the nature of communication with the person requires such services. This last limitation is intended to recognize that many communications between the government and members of the public will take place in writing or through other means that do not require oral communication.

[126] Further, I will declare that where the Government of Canada engages in public or private consultations with non-governmental organizations in the development of policy and programs in which the deaf and hard-of-hearing Canadians have identifiable interests and the nature of communications requires such services, visual interpretation services are to be provided and paid for by the Government of Canada to allow the meaningful participation of organizations representing the deaf and hard-of-hearing communities.

[127] It should be recognized that meaningful participation may be achieved through means other than visual interpretation services, such as in writing or through electronic media. However, departments and agencies of the federal government must ensure that consultations with the deaf and hard-of-hearing community, including face to face meetings, are not precluded by the failure to plan and budget for interpretation services where they are necessary to allow access to the consultation process.

[128] The applicants are entitled to their costs.

JUDGMENT

THIS COURT HEREBY ORDERS AND ADJUDGES that:

1. Professional sign language interpretation services are to be provided and paid for by the Government of Canada, upon request, where a deaf or hard-of-hearing person receives services from or participates in programs administered by the Government of Canada and the nature of communication between the government and the person requires such services;

personne sourde ou malentendante participe à des programmes administrés par le gouvernement du Canada et que la nature de la communication avec cette personne l'exige. Cette dernière restriction tient compte du fait que nombre de communications entre le gouvernement et des particuliers se feront par écrit ou par d'autres moyens ne faisant pas appel à la communication orale.

[126] Je déclarerai en outre que, lorsque le gouvernement du Canada consulte, en privé ou publiquement, des organisations non gouvernementales en vue de l'élaboration de politiques et de programmes à l'égard desquels les Canadiens sourds et malentendants ont des intérêts identifiables et que la nature de la communication l'exige, des services d'interprétation visuelle doivent être fournis, et leur coût, assumé par le gouvernement du Canada, afin d'assurer la participation valable des organisations qui représentent les communautés sourde et malentendante.

[127] Il y a cependant lieu de reconnaître qu'une participation valable peut être assurée par des moyens autres que des services d'interprétation visuelle, notamment pas écrit ou par des moyens électroniques. Les ministères et organismes du gouvernement fédéral devront toutefois veiller à ce que le défaut de prévoir et d'inscrire au budget les services d'interprétation nécessaires à l'accès au processus de consultation ne fasse pas obstacle aux consultations auprès des communautés sourde et malentendante, notamment lors des rencontres personnelles.

[128] Les demandeurs ont droit à leurs dépens.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE QUE :

1. Des services professionnels d'interprétation gestuelle doivent être fournis, et leur coût, assumé par le gouvernement du Canada, sur demande, lorsqu'une personne sourde ou malentendante reçoit des services du gouvernement ou participe à des programmes administrés par le gouvernement et que la nature de la communication entre le gouvernement et cette personne l'exige.

2. Where the Government of Canada engages in public or private consultations with non-governmental organizations in the development of policy and programs in which the deaf and hard-of-hearing Canadians have identifiable interests and the nature of communications requires such services, visual interpretation services are to be provided and paid for by the Government of Canada to allow the meaningful participation of organizations representing the deaf and hard-of-hearing communities;

3. The applicants are entitled to their costs on the normal scale.

¹ 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. Lorsque le gouvernement du Canada consulte, en privé ou publiquement, des organisations non gouvernementales en vue de l'élaboration de politiques et de programmes à l'égard desquels les Canadiens sourds et malentendants ont des intérêts identifiables et que la nature de la communication l'exige, des services d'interprétation visuelle doivent être fournis, et leur coût, assumé par le gouvernement du Canada, afin d'assurer la participation valable des organisations qui représentent les communautés sourde et malentendante.

3. Les demandeurs ont droit à leurs dépens selon le tarif ordinaire.

¹ 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).