

**Terry Grismer (Estate)** *Appellant*

v.

**The British Columbia Council of Human Rights (Member Designate Tom Patch)** *Respondent*

and

**The British Columbia Superintendent of Motor Vehicles and the Attorney General of British Columbia** *Respondents*

and

**The Attorney General for Ontario, the Attorney General for New Brunswick, the Attorney General for Alberta, the British Columbia Human Rights Commission and the Council of Canadians with Disabilities** *Interveners*

**INDEXED AS: BRITISH COLUMBIA (SUPERINTENDENT OF MOTOR VEHICLES) v. BRITISH COLUMBIA (COUNCIL OF HUMAN RIGHTS)**

File No.: 26481.

1999: October 13; 1999: December 16.

Present: L'Heureux-Dubé, Gonthier, McLachlin, Iacobucci, Major, Bastarache and Binnie JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR BRITISH COLUMBIA

*Civil rights — Discrimination — Bona fide and reasonable justification — Physical disability — Superintendent of Motor Vehicles refusing to issue driver's licences to persons with homonymous hemianopia — No individual assessments carried out — Whether blanket refusal without possibility of individual assessment constituted discrimination — Application of Meiorin test to public service provider — Human Rights Code, R.S.B.C. 1996, c. 210, s. 8.*

The claimant suffered from a condition called homonymous hemianopia (H.H.) which eliminated most of his left-side peripheral vision in both eyes. The B.C. Super-

**Terry Grismer (Succession)** *Appelante*

c.

**Le British Columbia Council of Human Rights (membre désigné Tom Patch)** *Intimé*

et

**Le Superintendent of Motor Vehicles de la Colombie-Britannique et le procureur général de la Colombie-Britannique** *Intimés*

et

**Le procureur général de l'Ontario, le procureur général du Nouveau-Brunswick, le procureur général de l'Alberta, la British Columbia Human Rights Commission et le Conseil des Canadiens avec déficiences** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ: COLOMBIE-BRITANNIQUE (SUPERINTENDENT OF MOTOR VEHICLES) c. COLOMBIE-BRITANNIQUE (COUNCIL OF HUMAN RIGHTS)**

N° du greffe: 26481.

1999: 13 octobre; 1999: 16 décembre.

Présents: Les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, McLachlin, Iacobucci, Major, Bastarache et Binnie.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

*Libertés publiques — Discrimination — Justification réelle et raisonnable — Déficience physique — Refus du Surintendant des véhicules automobiles de délivrer un permis de conduire aux personnes atteintes d'hémianopsie homonyme — Absence d'évaluation individuelle — Le refus général sans possibilité d'évaluation individuelle constitue-t-il de la discrimination? — Application du critère de l'arrêt Meiorin à un fournisseur de services publics — Human Rights Code, R.S.B.C. 1996, ch. 210, art. 8.*

Le demandeur souffrait d'un trouble connu sous le nom d'hémianopsie homonyme (H.H.) caractérisée par une perte de presque toute sa vision périphérique du

intendent of Motor Vehicles cancelled his driver's licence on the ground that his vision no longer met the standard of a minimum field of vision of 120 degrees. While exceptions to this standard were permitted in other cases, people with H.H. are not permitted to hold a driver's licence in B.C. After repeatedly being denied a licence despite passing the requisite tests, the claimant filed a complaint with the B.C. Council of Human Rights. The Council found that the standard was *prima facie* direct discrimination and that the Superintendent had failed to show that applying the visual field standards inflexibly, without individual assessments, was reasonably necessary. The Superintendent was ordered to assess the claimant and to place restrictions on his licence if necessary. A judge of the Supreme Court of British Columbia dismissed the Superintendent's petition for judicial review but the Court of Appeal set aside that decision. Since the Court of Appeal's judgment, this Court has set out a modified test for discrimination under the B.C. *Human Rights Code* — the *Meiorin* test.

*Held:* The appeal should be allowed.

The *Meiorin* test applies to all claims for discrimination under the B.C. *Human Rights Code*. It requires those governed by human rights legislation to accommodate the characteristics of affected groups within their standards. Once a plaintiff establishes that the standard is *prima facie* discriminatory, the onus shifts to the defendant to prove on a balance of probabilities that the discriminatory standard is a *bona fide* occupational requirement or has a *bona fide* and reasonable justification. The defendant must prove that: (1) it adopted the standard for a purpose or goal rationally connected to the function being performed; (2) it adopted the standard in good faith, in the belief that it is necessary for the fulfilment of the purpose or goal; and (3) the standard is reasonably necessary to accomplish its purpose or goal, because the defendant cannot accommodate persons with the characteristics of the claimant without incurring undue hardship, whether that hardship takes the form of impossibility, serious risk or excessive cost. Accommodation ensures that each person is assessed according to his or her own personal abilities rather than presumed group characteristics. Failure to accommodate may be shown by evidence that the standard was set arbitrarily, or that individual assessment was unreasonably refused, or in some other way. If the policy or practice is reasonably necessary to an appropriate purpose or

côté gauche des deux yeux. Le Superintendent of Motor Vehicles de la Colombie-Britannique («Surintendant») a annulé son permis de conduire pour le motif que sa vision ne respectait plus la norme du champ visuel minimal de 120 degrés. Bien que des exceptions à cette norme soient permises dans d'autres cas, les gens atteints de H.H. ne sont pas autorisés à détenir un permis de conduire en Colombie-Britannique. Après s'être vu refuser un permis à maintes reprises même s'il avait réussi les tests requis, le demandeur a porté plainte devant le British Columbia Council of Human Rights, qui a conclu que la norme constituait de la discrimination directe à première vue et que le Surintendant n'avait pas démontré que l'application rigide des normes de champ visuel, en l'absence de toute évaluation individuelle, était raisonnablement nécessaire. Le Surintendant a reçu l'ordre d'évaluer le demandeur et d'assujettir son permis à des restrictions, si nécessaire. Un juge de la Cour suprême de la Colombie-Britannique a rejeté la requête du Surintendant visant à obtenir un contrôle judiciaire, mais la Cour d'appel a annulé cette décision. Depuis que cet arrêt de la Cour d'appel a été rendu, notre Cour a modifié, dans l'arrêt *Meiorin*, le critère applicable en matière de discrimination, selon le *Human Rights Code* de la Colombie-Britannique.

*Arrêt:* Le pourvoi est accueilli.

Le critère de l'arrêt *Meiorin* s'applique à toutes les demandes fondées sur le *Human Rights Code* de la Colombie-Britannique, dans lesquelles l'existence de discrimination est alléguée. Il oblige les personnes régies par une loi concernant les droits de la personne à tenir compte, dans leurs normes, des caractéristiques des groupes touchés. Dès qu'un demandeur établit que la norme est discriminatoire à première vue, il incombe alors au défendeur de prouver, selon la prépondérance des probabilités, que cette norme discriminatoire est une exigence professionnelle justifiée ou a une justification réelle et raisonnable. Le défendeur doit prouver, premièrement, qu'il a adopté la norme dans un but ou objectif rationnellement lié aux fonctions exercées, deuxièmement, qu'il a adopté la norme de bonne foi, en croyant qu'elle était nécessaire pour réaliser ce but ou cet objectif, et troisièmement, que la norme est raisonnablement nécessaire à la réalisation de son but ou objectif, du fait que le défendeur ne peut pas composer avec les personnes qui ont les mêmes caractéristiques que le demandeur sans que cela lui impose une contrainte excessive, que cette contrainte revête la forme d'une impossibilité, d'un risque grave ou d'un coût exorbitant. L'accommodement assure que chaque personne est évaluée selon ses propres capacités personnelles plutôt qu'en fonction de présumées caractéristiques de groupe. L'omission

goal, and accommodation short of undue hardship is incorporated into the standard, the fact that the standard excludes some people does not amount to discrimination.

The claimant established *prima facie* discrimination by showing that he was denied a licence on the basis of his physical disability. The Superintendent was then required to prove on a balance of probabilities that the discriminatory standard had a *bona fide* reasonable justification. The Superintendent's goal was reasonable highway safety, balancing the need for people to be licensed and the need for public safety. While this goal was legitimate and rationally connected to the general function of issuing driver's licences, and the standard of a minimum field of vision of 120 degrees was adopted in good faith, the standard was not reasonably necessary to accomplish the goal. First, the Superintendent did not show that no one with this condition could ever achieve reasonable highway safety. The evidence indicated that the Superintendent's aim was not absolute safety, but rather reasonable safety. People with less than full peripheral vision can drive safely and the claimant compensated for his disability. Second, the Superintendent did not show that the risk or cost associated with providing individual assessment constituted undue hardship. The evidence revealed that at least two tests for road safety of people with H.H. had been developed, and that laboratory testing might also assist. While simulating the emergency situations which are the focus of concern for people with H.H. may be dangerous, many driving tests involve danger and ways are found to reduce it. With respect to the cost of assessing people with H.H., the Superintendent offered no precise figures. Excessive cost may justify a refusal to accommodate those with disabilities, but one must be wary of putting too low a value on accommodating the disabled. Impressionistic evidence of increased expense will not generally suffice, and there may be ways to reduce costs. Since the Superintendent failed to prove that incorporating aspects of individual accommodation within the standard was impossible short of undue hardship, he was obliged to

d'accommoder peut être démontrée en prouvant notamment que la norme a été fixée arbitrairement ou que l'évaluation individuelle a été refusée de manière déraisonnable. Le fait que la norme imposée exclue certaines personnes ne constitue pas de la discrimination si la politique ou la pratique en cause est raisonnablement nécessaire à la réalisation d'un but ou objectif approprié et si l'accommodement sans qu'il en résulte une contrainte excessive est incorporé dans la norme.

Le demandeur a établi l'existence de discrimination à première vue en démontrant qu'on lui a refusé un permis en raison de la déficience physique dont il est atteint. Le Surintendant devait alors prouver, selon la prépondérance des probabilités, que la norme discriminatoire avait une justification réelle et raisonnable. L'objectif du Surintendant était d'assurer une sécurité routière raisonnable, en établissant un équilibre entre le besoin des gens d'obtenir un permis et la nécessité d'assurer la sécurité du public. Bien que cet objectif fût légitime et rationnellement lié aux fonctions générales consistant à délivrer des permis de conduire, et que la norme du champ visuel minimal de 120 degrés ait été adoptée de bonne foi, cette norme n'était pas raisonnablement nécessaire à la réalisation de l'objectif visé. En premier lieu, le Surintendant n'a pas démontré qu'il était absolument impossible à une personne atteinte de la déficience en cause de répondre à l'objectif de sécurité routière raisonnable. La preuve indiquait que le Surintendant visait non pas la sécurité absolue, mais plutôt une sécurité raisonnable. Les gens qui n'ont qu'une vision périphérique partielle peuvent conduire de façon sécuritaire et le demandeur surmontait sa déficience. En deuxième lieu, le Surintendant n'a pas démontré que le risque ou le coût qui se rattachait à l'évaluation individuelle constituait une contrainte excessive. La preuve a révélé qu'au moins deux tests de sécurité routière avaient été conçus pour les personnes atteintes de H.H. et que des tests en laboratoire pourraient également être utiles. Quoiqu'il puisse être dangereux de simuler les situations d'urgence qui sont au cœur des préoccupations relatives aux personnes atteintes de H.H., on trouve des moyens de réduire les dangers que comportent de nombreux tests de conduite automobile. Le Surintendant n'a pas donné de chiffres précis au sujet du coût lié à l'évaluation des personnes atteintes de H.H. Le coût excessif peut justifier le refus de composer avec les personnes atteintes de déficiences, mais il faut se garder de ne pas accorder suffisamment d'importance à l'accommodement de la personne handicapée. La preuve, constituée d'impressions, d'une augmentation des dépenses ne suffit pas généralement et il peut y avoir des moyens de réduire les coûts. Étant donné que

give the claimant an opportunity to prove whether or not he could drive safely, through individual assessment.

The discrimination in this case lies not in the refusal to issue a licence, but in the refusal to give the claimant a chance to prove through an individual assessment that he could be licensed without jeopardizing the goal of reasonable road safety. The Superintendent fell into error because he abandoned his reasonable approach to licensing and adopted an absolute standard which was not supported by the evidence. Those who provide services subject to the *Human Rights Code* must adopt standards that accommodate people with disabilities where this can be done without sacrificing their legitimate objectives and without incurring undue hardship. This does not suggest that safety standards must be lowered. Nor should this decision be taken as predetermining the result in other cases.

#### Cases Cited

**Applied:** *British Columbia (Public Service Employee Relations Commission) v. BCGSEU*, [1999] 3 S.C.R. 3; **referred to:** *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624.

#### Statutes and Regulations Cited

*Human Rights Act*, S.B.C. 1984, c. 22, s. 3 [rep. & sub. 1992, c. 43, s. 2].  
*Human Rights Code*, R.S.B.C. 1996, c. 210, s. 8.

#### Authors Cited

Lövsund, Per, Anders Hedin and Jan Törnros. "Effects on Driving Performance of Visual Field Defects: A Driving Simulator Study", *Accid. Anal. & Prev.*, vol. 23, No. 4 (August 1991), pp. 331-42.

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (1997), 44 B.C.L.R. (3d) 301, 100 B.C.A.C. 129, 163 W.A.C. 129, 155 D.L.R. (4th) 137, 5 Admin. L.R. (3d) 145, 30 C.H.R.R. D/446, allowing an appeal from a decision of the British Columbia Supreme Court (1996), 25

le Surintendant n'a pas prouvé qu'il était impossible d'incorporer dans la norme des aspects d'accommodement individuel sans qu'il en résulte une contrainte excessive, il était tenu de donner au demandeur la possibilité de prouver, au moyen d'une évaluation individuelle, qu'il pouvait conduire de façon sécuritaire.

La discrimination en l'espèce découle non pas du refus de délivrer un permis, mais du refus d'offrir au demandeur la possibilité de prouver, au moyen d'une évaluation individuelle, qu'il était en mesure d'obtenir un permis sans compromettre l'objectif de sécurité routière raisonnable. L'erreur du Surintendant résulte du fait qu'il a abandonné sa démarche raisonnable en matière de délivrance de permis pour adopter une norme absolue qui n'était pas étayée par la preuve. Ceux qui fournissent des services visés par le *Human Rights Code* doivent adopter des normes qui tiennent compte de la situation des personnes atteintes de déficiences lorsque cela peut être fait sans sacrifier leurs objectifs légitimes et sans qu'il en résulte pour eux une contrainte excessive. Cela ne signifie pas que les normes de sécurité doivent être abaissées. Le présent arrêt ne doit pas non plus être interprété comme pré déterminant l'issue d'autres affaires.

#### Jurisprudence

**Arrêt appliqué:** *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3; **arrêt mentionné:** *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624.

#### Lois et règlements cités

*Human Rights Act*, S.B.C. 1984, ch. 22, art. 3 [abr. & rempl. 1992, ch. 43, art. 2].  
*Human Rights Code*, R.S.B.C. 1996, ch. 210, art. 8.

#### Doctrine citée

Lövsund, Per, Anders Hedin and Jan Törnros. «Effects on Driving Performance of Visual Field Defects: A Driving Simulator Study», *Accid. Anal. & Prev.*, vol. 23, No. 4 (August 1991), pp. 331-42.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique (1997), 44 B.C.L.R. (3d) 301, 100 B.C.A.C. 129, 163 W.A.C. 129, 155 D.L.R. (4th) 137, 5 Admin. L.R. (3d) 145, 30 C.H.R.R. D/446, qui a accueilli l'appel d'une décision de la Cour suprême de la Colombie-

C.H.R.R. D/309, dismissing a petition for judicial review of a decision of the British Columbia Council of Human Rights (1994), 25 C.H.R.R. D/296. Appeal allowed.

*Frances M. Kelly*, for the appellant.

*Deborah K. Lovett, Q.C.*, and *J. Douglas Eastwood*, for the respondents the British Columbia Superintendent of Motor Vehicles and the Attorney General of British Columbia.

*Hart Schwartz* and *David Milner*, for the intervener the Attorney General for Ontario.

*Cameron Gunn* and *Bruce Judah, Q.C.*, for the intervener the Attorney General for New Brunswick.

*Roderick Wiltshire*, for the intervener the Attorney General for Alberta.

*Deirdre A. Rice*, for the intervener the British Columbia Human Rights Commission.

*David Baker*, for the intervener the Council of Canadians with Disabilities.

The judgment of the Court was delivered by

MCLACHLIN J. —

## I. Introduction

<sup>1</sup> Driving automobiles is a privilege most adult Canadians take for granted. It is important to their lives and work. While the privilege can be removed because of risk, it must not be removed on the basis of discriminatory assumptions founded on stereotypes of disability, rather than actual capacity to drive safely. This case concerns a blanket refusal of a licence to drive on the basis of lack of peripheral vision associated with a condition known as homonymous hemianopia (“H.H.”). The issue is whether the member designated by the British Columbia Council of Human Rights (“Member”) erred in holding that a blanket refusal in Mr. Grismer’s case, without the

Britannique (1996), 25 C.H.R.R. D/309, qui avait rejeté une requête visant à obtenir le contrôle judiciaire d’une décision du British Columbia Council of Human Rights (1994), 25 C.H.R.R. D/296. Pourvoi accueilli.

*Frances M. Kelly*, pour l’appelante.

*Deborah K. Lovett, c.r.*, et *J. Douglas Eastwood*, pour les intimés le Superintendent of Motor Vehicles de la Colombie-Britannique et le procureur général de la Colombie-Britannique.

*Hart Schwartz* et *David Milner*, pour l’intervenant le procureur général de l’Ontario.

*Cameron Gunn* et *Bruce Judah, c.r.*, pour l’intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick.

*Roderick Wiltshire*, pour l’intervenant le procureur général de l’Alberta.

*Deirdre A. Rice*, pour l’intervenante la British Columbia Human Rights Commission.

*David Baker*, pour l’intervenant le Conseil des Canadiens avec déficiences.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE MCLACHLIN —

## I. Introduction

La conduite automobile est un privilège que la plupart des Canadiens adultes tiennent pour acquis. Elle est importante dans leur vie et pour leur travail. Bien que ce privilège puisse être retiré pour cause de risque, il doit l’être non pas sur la foi d’hypothèses discriminatoires fondées sur des stéréotypes liés à des déficiences, mais plutôt en fonction de la capacité réelle de conduire de façon sécuritaire. La présente affaire porte sur le refus général d’accorder un permis de conduire à toute personne atteinte d’une absence de vision périphérique due à un trouble connu sous le nom d’hémianopsie homonyme («H.H.»). La question est de savoir si le membre désigné («membre») par le

possibility of individual assessment, constituted discrimination contrary to the British Columbia *Human Rights Act*, S.B.C. 1984, c. 22 (now the *Human Rights Code*, R.S.B.C. 1996, c. 210).

This case is not about whether unsafe drivers must be allowed to drive. There is no suggestion that a visually impaired driver should be licensed unless she or he can compensate for the impairment and drive safely. Rather, this case is about whether, on the evidence before the Member, Mr. Grismer should have been given a chance to prove through an individual assessment that he could drive. It is also about combatting false assumptions regarding the effects of disabilities on individual capacities. All too often, persons with disabilities are assumed to be unable to accomplish certain tasks based on the experience of able-bodied individuals. The thrust of human rights legislation is to eliminate such assumptions and break down the barriers that stand in the way of equality for all.

I conclude that the Member did not err in concluding that the blanket refusal was unjustified and that Mr. Grismer should have been given the opportunity to show in an individualized evaluation that he could drive without undue risk.

## II. Facts

Terry Grismer was a mining truck driver who lived and worked in the interior of British Columbia. In 1984, at the age of 40, he suffered a stroke. As a result of the stroke, he suffered from H.H., which eliminated almost all of his left-side peripheral vision in both eyes. The B.C. Motor Vehicle Branch cancelled Mr. Grismer's licence on the ground that his vision no longer met the standards set by the British Columbia Superintendent of Motor Vehicles for safe driving. The Superintendent

British Columbia Council of Human Rights («Conseil») a commis une erreur en concluant qu'un refus général sans possibilité d'évaluation individuelle constituait, dans le cas de M. Grismer, de la discrimination au sens de la *Human Rights Act* de cette province, S.B.C. 1984, ch. 22 (désormais le *Human Rights Code*, R.S.B.C. 1996, ch. 210).

En l'espèce, il ne s'agit pas de savoir s'il faut permettre aux conducteurs à risque de conduire. On ne laisse aucunement entendre qu'un conducteur dont la vue est réduite devrait obtenir un permis s'il ne peut pas surmonter ce handicap de manière à pouvoir conduire de façon sécuritaire. Il s'agit plutôt de savoir si, d'après la preuve déposée devant le membre, on aurait dû offrir à M. Grismer la possibilité de prouver, au moyen d'une évaluation individuelle, qu'il était en mesure de conduire. Il s'agit également de combattre les fausses hypothèses concernant les effets de déficiences sur les capacités individuelles. Trop souvent, hélas, on suppose que les personnes atteintes de déficiences sont incapables d'accomplir certaines tâches, compte tenu de l'expérience de personnes non invalides. Les lois en matière de droits de la personne visent essentiellement à éliminer de telles hypothèses et à renverser les obstacles à l'égalité de tous.

Je conclus que le membre n'a commis aucune erreur en décidant que le refus général était injustifié et qu'on aurait dû donner à M. Grismer la possibilité de démontrer, au moyen d'une évaluation individualisée, qu'il était en mesure de conduire sans risque excessif.

## II. Les faits

Terry Grismer était un conducteur de camion minier qui vivait et travaillait à l'intérieur des terres en Colombie-Britannique. En 1984, à l'âge de 40 ans, il a eu un accident cérébrovasculaire qui a provoqué une H.H. caractérisée par une perte de presque toute sa vision périphérique du côté gauche des deux yeux. La Motor Vehicle Branch de la Colombie-Britannique («Direction des véhicules automobiles») a annulé le permis de M. Grismer pour le motif que sa vision ne respec-

2

3

4

ent's standards require a minimum of a 120 degree field of vision, as compared to the 200 to 220 degree field of vision possessed by the average person. While exceptions are permitted to the 120 degree standard in other cases, people with H.H. always have less than a 120 degree field of vision and are never permitted to drive in British Columbia. These standards were developed by the B.C. Medical Association for the Superintendent and were subsequently adopted by the Canadian Medical Association. The Motor Vehicle Branch applied the H.H. restriction absolutely, permitting no exceptions or individual assessments.

tait plus les normes en matière de sécurité au volant établies par le Superintendent of Motor Vehicles de la Colombie-Britannique («Surintendant des véhicules automobiles» ou «Surintendant»). Ces normes prescrivent un champ visuel minimal de 120 degrés, comparativement au champ visuel de 200 à 220 degrés que possède la personne ordinaire. Bien que des exceptions à la norme de 120 degrés soient permises dans d'autres cas, les gens atteints de H.H. ont toujours un champ visuel inférieur à 120 degrés et ne sont jamais autorisés à conduire en Colombie-Britannique. Ces normes ont été établies à l'intention du Surintendant par la British Columbia Medical Association et ont été ultérieurement adoptées par l'Association médicale canadienne. La Direction des véhicules automobiles appliquait de manière absolue la restriction relative à la H.H., ne permettant ni exceptions ni évaluations individuelles.

5 Over a seven-year period, Mr. Grismer tried four times to be reconsidered for a licence. He passed the standard visual test and the 30-minute driving test, and was found by the driving examiner to compensate well for his loss of peripheral vision. However, he was denied a licence on each occasion because he had H.H. and could not meet the absolute 120 degree standard.

Au cours d'une période de sept ans, M. Grismer a tenté à quatre reprises d'obtenir un nouveau permis. Il a réussi l'examen normal de la vue ainsi que le test de conduite de 30 minutes, et la personne qui lui a fait subir son test de conduite a constaté qu'il surmontait bien sa perte de vision périphérique. On a cependant refusé de lui délivrer un permis à chaque occasion parce qu'il était atteint de H.H. et qu'il ne pouvait pas respecter la norme absolue de 120 degrés.

6 Throughout this period, Mr. Grismer continued to drive on private roads at work (where no licence was required) and on public roads. He informed the Motor Vehicle Branch that he would continue to drive on public roads without a licence. Although Mr. Grismer's licence was cancelled, he was not actually prohibited from driving, so neither the Motor Vehicle Branch nor the police made any serious effort to prevent him from driving. He had two minor accidents, neither of which was caused by his visual impairment. One accident occurred at the mine, when he backed his vehicle into a truck at night, and the other happened in the town of Merritt, when he struck a cyclist who ran a

Pendant cette période, M. Grismer a continué de conduire sur des chemins privés au travail (où aucun permis n'était requis) et sur des voies publiques. Il a informé la Direction des véhicules automobiles qu'il continuerait à conduire sur des voies publiques sans permis. Malgré l'annulation de son permis, M. Grismer ne s'est pas vraiment vu interdire de conduire, de sorte que ni la Direction des véhicules automobiles ni la police n'ont tenté sérieusement de l'empêcher de le faire. Il a eu deux accidents mineurs, dont aucun n'était dû à sa vue réduite. Un accident est survenu pendant la nuit à la mine lorsque son véhicule a heurté un camion en faisant marche arrière, et l'autre, dans la

red light and came from the left. The cyclist was found to be at fault.

After his fourth licence refusal, Mr. Grismer filed a complaint with the British Columbia Council of Human Rights, which designated a member to hear his claim. The Member found in his favour, ordered that the discrimination cease, and awarded Mr. Grismer \$500: (1994), 25 C.H.R.R. D/296. Unfortunately, Mr. Grismer died shortly after the case was heard. Nevertheless, the Superintendent brought a petition for judicial review of the Member's decision, and Mr. Grismer's estate was given standing for appeal purposes. The reviewing judge at the British Columbia Supreme Court dismissed the Superintendent's petition: (1996), 25 C.H.R.R. D/309. The British Columbia Court of Appeal allowed it and overturned the decision of the Member: (1997), 44 B.C.L.R. (3d) 301. The matter now comes before this Court for final review.

Since the decisions in the tribunals below, this Court has reviewed and modified the test for discrimination in *British Columbia (Public Service Employee Relations Commission) v. BCGSEU*, [1999] 3 S.C.R. 3 ("*Meiorin*"). The issue on this appeal is whether the Superintendent's absolute prohibition against driving with H.H. has been shown to be a valid standard under the test set out in *Meiorin*, negating the charge of discrimination.

### III. Decisions

The Member reviewed the provisions of the B.C. *Human Rights Act* and the case law. He found that:

- the standard should be classified as *prima facie* direct discrimination;
- the onus was on the Superintendent to provide reasonable justification for the stan-

ville de Merritt lorsqu'il a heurté un cycliste qui avait brûlé un feu rouge et qui venait de la gauche. Le cycliste a été jugé fautif.

Après s'être vu refuser un permis pour la quatrième fois, M. Grismer a porté plainte devant le British Columbia Council of Human Rights, qui a désigné un membre pour entendre sa plainte. Le membre lui a donné raison, a ordonné la cessation de la discrimination et lui a accordé un montant de 500 \$: (1994), 25 C.H.R.R. D/296. Malheureusement, M. Grismer est décédé peu après l'audition de l'affaire. Le Surintendant a néanmoins déposé une requête visant à obtenir le contrôle judiciaire de la décision du membre, et la succession de M. Grismer s'est vu accorder la qualité pour agir à des fins d'appel. Le juge qui a procédé à l'examen en Cour suprême de la Colombie-Britannique a rejeté la requête du Surintendant: (1996), 25 C.H.R.R. D/309. La Cour d'appel de la Colombie-Britannique a accueilli l'appel et infirmé la décision du membre: (1997), 44 B.C.L.R. (3d) 301. L'affaire est maintenant soumise à notre Cour en dernier ressort.

Depuis que les décisions des tribunaux d'instance inférieure ont été rendues, notre Cour a examiné et modifié le critère applicable en matière de discrimination dans l'arrêt *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3 (l'«arrêt *Meiorin*»). Il s'agit en l'espèce de savoir s'il a été démontré que l'interdiction absolue de conduire que le Surintendant impose à toute personne atteinte de H.H. est une norme valide selon le critère énoncé dans l'arrêt *Meiorin*, ce qui aurait pour effet d'annuler l'accusation de discrimination.

### III. Les décisions

Le membre a examiné les dispositions de la *Human Rights Act* de la Colombie-Britannique et la jurisprudence applicable. Il a conclu:

- que la norme devait être considérée comme constituant de la discrimination directe à première vue;
- qu'il incombait au Surintendant de fournir une justification raisonnable de la norme

7

8

9



- standard (i.e. to establish that there was no reasonable or practical alternative to the absolute rule);
- “something more than merely a ‘real’ or ‘minimal’ risk must be established to justify limiting the equality rights of people with disabilities” (p. D/300) and that impressionistic evidence will not suffice;
  - the standard was based on knowledge of visual field defects, was up to date, had a logical foundation, and was not impressionistic. However, it was not based on hard evidence of the relationship between H.H. and driving accidents;
  - there is lack of agreement on standards among different jurisdictions outside Canada, with a number of countries permitting people with H.H. to obtain driver’s licences in some circumstances;
  - based on the lack of empirical evidence linking Mr. Grismer’s disability with road safety and the lack of consensus between jurisdictions, and noting the difficulty in getting better evidence of risk, the Superintendent’s standard should not be applied absolutely, but must be applied “in a manner that ensure[s] individual assessment” (p. D/307);
  - in the result, the Superintendent had not met the burden of justifying the visual field standards as reasonably necessary “as they are applied [inflexibly] by the M.V.B.” (p. D/308 (emphasis in original)), and discrimination was established.
  - since Mr. Grismer had not undergone a recent individual assessment, it would be inappropriate to order the Superintendent to reinstate Mr. Grismer’s licence. Instead,
- (c’est-à-dire d’établir qu’il n’y avait aucune solution de rechange raisonnable ou pratique à la règle absolue);
- [TRADUCTION] «qu’il faut démontrer plus que la seule existence d’un risque «réel» ou «minime» pour justifier une restriction des droits à l’égalité des gens atteints de déficiences» (p. D/300) et qu’une preuve constituée d’impressions ne suffit pas;
  - que la norme était fondée sur les connaissances en matière de déficiences du champ visuel, qu’elle était à jour, qu’elle avait un fondement logique et qu’elle ne reposait pas sur des impressions. Elle n’était cependant pas fondée sur une preuve tangible d’un lien entre la H.H. et des accidents de la route;
  - que les normes ne faisaient l’objet d’aucune entente entre différents ressorts étrangers, alors qu’un certain nombre de pays permettent aux gens atteints de H.H. d’obtenir un permis de conduire dans certains cas;
  - qu’en raison de l’absence de preuve empirique établissant un lien entre la déficience de M. Grismer et la sécurité routière et de l’absence de consensus entre ressorts, et compte tenu de la difficulté d’obtenir de meilleurs éléments de preuve quant au risque couru, la norme établie par le Surintendant devait être appliquée non pas de façon absolue, mais [TRADUCTION] «de manière à garantir une évaluation individuelle» (p. D/307);
  - qu’en définitive le Surintendant ne s’était pas acquitté de l’obligation de justifier comme étant raisonnablement nécessaires les normes de champ visuel [TRADUCTION] «qui sont appliquées [de façon rigide] par la D.V.A.» (p. D/308 (souligné dans l’original)), et que l’existence de discrimination était établie;
  - qu’étant donné que M. Grismer n’avait subi aucune évaluation individuelle récente, il ne conviendrait pas d’ordonner au Surintendant de lui restituer son per-

the Member ordered the Superintendent to assess Mr. Grismer and consider the possibility of restrictions on his licence if necessary; and finally

- Mr. Grismer was entitled to only \$500 nominal compensation since he had not established damage, hurt or humiliation.

The reviewing judge, Williamson J., dismissed the petition for judicial review on the grounds that the Member had made no error in interpreting and applying the *bona fide* and reasonable justification defence, and that his “finding of fact” that individualized testing was possible was entitled to deference.

The Court of Appeal, *per* Donald J.A., unanimously allowed the appeal on the ground that the Member had erred by:

- blending the analyses for direct and indirect discrimination, leading to the application of the wrong approach; since this was not an allegation of indirect discrimination, the question of individual accommodation arose only in setting the standard, beyond which there was no reason to make individual accommodation;
- suggesting that the standard could not be justified absent more empirical data from experimental studies;
- finding an insufficient link between the risk and the licensing standard, given the endorsement of medical associations across Canada and the “intuitive connection” between the absence of peripheral vision and the risk of accidents; and
- concluding that individual testing should be considered absent evidence that such assessment was a practical alternative, and considering whether individual testing was possible, as opposed to practical.

mis. Le membre a plutôt ordonné au Surintendant d'évaluer M. Grismer et d'examiner la possibilité d'assujettir, au besoin, son permis à des restrictions; et enfin

- que M. Grismer n'avait droit qu'à une indemnité nominale de 500 \$ puisqu'il n'avait pas établi l'existence de dommages, de blessures ou d'humiliation.

Le juge Williamson qui a procédé à l'examen de la requête visant à obtenir un contrôle judiciaire l'a rejetée pour le motif que le membre n'avait commis aucune erreur en interprétant et en appliquant le moyen de défense fondé sur la justification réelle et raisonnable, et que sa «conclusion de fait» que la tenue d'une évaluation individualisée était possible pouvait faire l'objet de retenue.

10

La Cour d'appel, s'exprimant par l'intermédiaire du juge Donald, a accueilli l'appel à l'unanimité pour le motif que le membre avait erré:

11

- en amalgamant les analyses de la discrimination directe et de la discrimination indirecte, d'où l'application de la mauvaise méthode; puisqu'il ne s'agissait pas d'une allégation de discrimination indirecte, la question de l'accommodement individuel ne se posait que lors de l'établissement de la norme, après quoi rien ne justifiait de prendre des mesures d'accommodement individuel;
- en indiquant que la norme n'était pas justifiable en l'absence de données empiriques supplémentaires provenant d'études expérimentales;
- en concluant à l'absence de lien suffisant entre le risque et la norme de délivrance des permis, étant donné l'appui d'associations médicales partout au Canada et l'existence d'un [TRADUCTION] «lien intuitif» entre l'absence de vision périphérique et le risque d'accident;
- en concluant qu'il fallait examiner la possibilité de faire subir des tests individuels en l'absence de preuve que ces tests constituaient une solution de rechange pratique, et en se demandant s'il était possible

There was no evidence of a “safe or reliable form of testing that can measure the ability to deal with unexpected or exceptional traffic situations” (p. 321).

de faire subir des tests individuels, au lieu de se demander s’il était pratique de le faire. Il n’y avait aucune preuve de l’existence d’une [TRADUCTION] «forme d’évaluation sûre ou fiable qui puisse mesurer la capacité de faire face à des situations imprévues ou exceptionnelles en matière de circulation routière» (p. 321).

#### IV. The Issue

12 The test for discrimination under the B.C. human rights legislation was recently modified in *Meiorin, supra*. Neither the Member nor the reviewing courts had the benefit of that test. The question before us is whether, applying the new test to the findings of fact of the Member, an absolute prohibition on licensing people with H.H. and a less than 120 degree field of vision, without the possibility of individual assessment, constituted discrimination.

#### IV. La question en litige

Le critère applicable en matière de discrimination, selon les dispositions législatives en matière de droits de la personne en Colombie-Britannique, a récemment été modifié dans l’arrêt *Meiorin*, précité. Ni le membre ni les tribunaux d’examen ne bénéficiaient de ce critère. La question dont nous sommes saisis est de savoir si, en appliquant ce nouveau critère aux conclusions de fait du membre, il est discriminatoire d’interdire de façon absolue la délivrance d’un permis de conduire aux personnes qui sont atteintes de H.H. et dont le champ visuel est inférieur à 120 degrés, sans leur offrir la possibilité de subir une évaluation individuelle.

#### V. Legislation

13 The relevant statutory provision is s. 3 of the *Human Rights Act*, S.B.C. 1984, c. 22, which was in force at the time Mr. Grismer’s licence was cancelled. Section 3 read:

##### 3. No person shall

- (a) deny to a person or class of persons any accommodation, service or facility customarily available to the public, or
- (b) discriminate against a person or class of persons with respect to any accommodation, service or facility customarily available to the public,

because of the race, colour, ancestry, place of origin, religion, marital status, physical or mental disability. . . .

14 That section has been repealed and replaced, and is now s. 8(1) of the *Human Rights Code*, R.S.B.C. 1996, c. 210. Section 8 of the new Code is identi-

#### V. Les dispositions législatives

La disposition législative pertinente est l’art. 3 de la *Human Rights Act*, S.B.C. 1984, ch. 22, qui était en vigueur à l’époque où le permis de M. Grismer a été annulé. Cet article se lit ainsi:

[TRADUCTION]

##### 3. Nul ne doit

- a) priver une personne ou une catégorie de personnes d’un logement, de services ou d’installations habituellement offerts au public, ni
- b) agir de façon discriminatoire envers une personne ou une catégorie de personnes à l’égard d’un logement, de services ou d’installations habituellement offerts au public,

à cause de la race, de la couleur, de l’ascendance, du lieu d’origine, de la religion, de l’état matrimonial, de la déficience physique ou mentale . . .

Cette disposition a été abrogée et remplacée, et est désormais le par. 8(1) du *Human Rights Code*, R.S.B.C. 1996, ch. 210. L’article 8 du nouveau

cal to s. 3 of the old Act in most respects, but the introductory sentence now reads: “A person must not, without a bona fide and reasonable justification, (a) . . .” (emphasis added). Both parties to this appeal agreed that s. 8 of the Code applies to this case.

## VI. Analysis

### A. *The Meiorin Test*

Prior to *Meiorin*, the legal test for discrimination distinguished between “direct” and “adverse effect” discrimination. Direct discrimination in the workplace arose from standards which were discriminatory on their face. Adverse effect discrimination arose from standards which were neutral on their face, apparently applying to everyone equally, but which had an adverse effect on some groups of people.

The distinction between the two classes of discrimination was important because different defences and remedies applied to each class. If direct discrimination was found, the defendant could justify the discriminatory standard on the basis that it was a *bona fide* occupational requirement (“BFOR”). A standard was held to be a BFOR if the defendant proved that: (1) it was imposed honestly and in good faith; and (2) it was reasonably necessary for the safe and efficient performance of the work and did not impose an unreasonable burden on those to whom it applied. Absent these two elements, the standard was struck down, and the defendant was obliged to change the discriminatory standard. It could not escape by making exceptions for, or “accommodating”, particular groups.

Very few standards discriminated directly, however. Most fell into the second category of indirect discrimination, or discrimination by effect. Here the test was less stringent. The defendant could

Code est en majeure partie identique à l’art. 3 de l’ancienne loi, mais la phrase introductive se lit désormais ainsi: [TRADUCTION] «Nul ne doit, sans justification réelle et raisonnable, a) . . .» (je souligne). Les deux parties au présent pourvoi ont convenu que l’art. 8 du Code s’applique en l’espèce.

## VI. Analyse

### A. *Le critère de l’arrêt Meiorin*

Avant l’arrêt *Meiorin*, le critère juridique applicable en matière de discrimination établissait une distinction entre la discrimination «directe» et la discrimination «par suite d’un effet préjudiciable». La discrimination directe en milieu de travail découlait de normes qui étaient discriminatoires à première vue. La discrimination par suite d’un effet préjudiciable découlait de normes neutres à première vue, qui semblaient s’appliquer également à tous, mais qui avaient un effet préjudiciable sur certains groupes de personnes.

La distinction entre ces deux catégories de discrimination était importante en raison des différents moyens de défense et des différentes réparations qui s’appliquaient à chacune d’elles. Si on concluait à l’existence de discrimination directe, le défendeur pouvait justifier la norme discriminatoire en faisant valoir qu’elle constituait une exigence professionnelle justifiée («EPJ»). Une norme était considérée comme une EPJ si le défendeur établissait, premièrement, qu’elle avait été imposée honnêtement et de bonne foi, et deuxièmement, qu’elle était raisonnablement nécessaire à l’exécution sûre et efficace du travail et n’imposait aucune obligation déraisonnable aux gens auxquels elle s’appliquait. En l’absence de ces deux éléments, la norme discriminatoire était annulée et le défendeur était tenu de la modifier. Il ne pouvait pas échapper à cette obligation en établissant des exceptions pour des groupes particuliers ou en «composant» avec eux.

Cependant, très peu de normes étaient directement discriminatoires. Elles relevaient, pour la plupart, de la deuxième catégorie qui est celle de la discrimination indirecte ou discrimination par suite

15

16

17

justify the discrimination by establishing that: (1) there was a rational connection between the defendant's goal and the standard in question, and (2) the defendant could not further accommodate the plaintiff without incurring undue hardship. This allowed employers and service providers to continue to apply standards which in effect caused discrimination, as long as they took steps, short of undue hardship, to accommodate individuals affected by the discrimination.

d'un effet préjudiciable. En l'espèce, le critère était moins strict. Le défendeur pouvait justifier la discrimination en établissant, premièrement, qu'il y avait un lien rationnel entre l'objectif qu'il visait et la norme en cause, et deuxièmement, qu'il ne pouvait pas composer davantage avec le demandeur sans subir une contrainte excessive. Cela permettait aux employeurs et aux fournisseurs de services de continuer d'appliquer des normes qui, en fait, étaient discriminatoires, pourvu qu'ils aient pris des mesures pour composer avec les personnes touchées par la discrimination, sans qu'il en ait résulté pour eux une contrainte excessive.

18 In *Meiorin*, the Court rejected this dual approach to discrimination for a number of reasons. Among them was the observation that characterizing a standard as either directly or indirectly discriminatory was artificial, since their effect is the same, yet the outcome of the case might turn on the distinction. Moreover, the distinction between direct and adverse effect discrimination legitimized employment procedures where the employer did not intend to discriminate, but nevertheless adopted standards and practices that had the effect of unjustifiably excluding people falling into certain groups from employment or services. In such cases, the standard remained in place and continued to exclude those not prepared to challenge it or demand accommodation. For those who did demand it, the accommodation was limited by what the defendant could afford.

Dans l'arrêt *Meiorin*, notre Cour a rejeté pour un certain nombre de motifs cette double façon d'aborder la discrimination. Elle a notamment fait observer que qualifier une norme de directement discriminatoire ou d'indirectement discriminatoire était factice puisque son effet était le même, quoique l'issue de l'affaire ait pu dépendre de la distinction. De plus, la distinction entre la discrimination directe et la discrimination par suite d'un effet préjudiciable légitimait des procédures en matière d'emploi dans le cas où, sans avoir aucune intention discriminatoire, l'employeur avait néanmoins adopté des normes et des pratiques ayant pour effet d'empêcher, de manière injustifiable, des personnes appartenant à certains groupes d'obtenir un emploi ou de fournir des services. En pareils cas, la norme demeurait en vigueur et continuait d'exclure ceux qui n'étaient pas disposés à la contester ou à exiger des mesures d'accommodement. Dans le cas où il était exigé, l'accommodement se limitait à ce que le défendeur pouvait se permettre.

19 *Meiorin* announced a unified approach to adjudicating discrimination claims under human rights legislation. The distinction between direct and indirect discrimination has been erased. Employers and others governed by human rights legislation are now required in all cases to accommodate the characteristics of affected groups within their standards, rather than maintaining discriminatory standards supplemented by accommodation for those who cannot meet them. Incorporating accommodation into the standard itself ensures that each per-

L'arrêt *Meiorin* annonçait une méthode unifiée en matière d'examen des demandes fondées sur une loi concernant les droits de la personne, dans lesquelles l'existence de discrimination est alléguée. La distinction entre la discrimination directe et la discrimination indirecte a été supprimée. Les employeurs et autres personnes régies par une loi concernant les droits de la personne sont maintenant requis, dans tous les cas, de tenir compte dans leurs normes des caractéristiques des groupes touchés, au lieu de maintenir des normes discrimi-

son is assessed according to her or his own personal abilities, instead of being judged against presumed group characteristics. Such characteristics are frequently based on bias and historical prejudice and cannot form the basis of reasonably necessary standards. While the *Meiorin* test was developed in the employment context, it applies to all claims for discrimination under the B.C. *Human Rights Code*.

Once the plaintiff establishes that the standard is *prima facie* discriminatory, the onus shifts to the defendant to prove on a balance of probabilities that the discriminatory standard is a BFOR or has a *bona fide* and reasonable justification. In order to establish this justification, the defendant must prove that:

- (1) it adopted the standard for a purpose or goal that is rationally connected to the function being performed;
- (2) it adopted the standard in good faith, in the belief that it is necessary for the fulfillment of the purpose or goal; and
- (3) the standard is reasonably necessary to accomplish its purpose or goal, in the sense that the defendant cannot accommodate persons with the characteristics of the claimant without incurring undue hardship.

This test permits the employer or service provider to choose its purpose or goal, as long as that choice is made in good faith, or “legitimately”. Having chosen and defined the purpose or goal — be it safety, efficiency, or any other valid object — the focus shifts to the means by which the employer or service provider seeks to achieve the purpose or goal. The means must be tailored to the ends. For example, if an employer’s goal is workplace safety, then the employer is entitled to insist on hiring standards reasonably required to provide

natoires complétées par des mesures d’accommodement pour ceux qui ne peuvent pas y satisfaire. L’incorporation de l’accommodement dans la norme elle-même assure que chaque personne est évaluée selon ses propres capacités personnelles, au lieu d’être jugée en fonction de présumées caractéristiques de groupe. Ces caractéristiques sont fréquemment fondées sur un parti pris et des préjugés de longue date, et ne peuvent pas constituer le fondement de normes raisonnablement nécessaires. Bien que le critère de l’arrêt *Meiorin* ait été établi dans le contexte de l’emploi, il s’applique à toutes les demandes fondées sur le *Human Rights Code* de la Colombie-Britannique, dans lesquelles l’existence de discrimination est alléguée.

Dès que le demandeur établit que la norme est discriminatoire à première vue, il incombe alors au défendeur de prouver, selon la prépondérance des probabilités, que cette norme discriminatoire est une EPJ ou a une justification réelle et raisonnable. Pour établir cette justification, le défendeur doit prouver:

- (1) qu’il a adopté la norme dans un but ou objectif rationnellement lié aux fonctions exercées;
- (2) qu’il a adopté la norme de bonne foi, en croyant qu’elle était nécessaire pour réaliser ce but ou cet objectif;
- (3) que la norme est raisonnablement nécessaire à la réalisation de son but ou objectif, en ce sens que le défendeur ne peut pas composer avec les personnes qui ont les mêmes caractéristiques que le demandeur sans que cela lui impose une contrainte excessive.

Ce critère permet à l’employeur ou au fournisseur de services de choisir son but ou objectif, à la condition que ce choix soit effectué de bonne foi ou «d’une manière légitime». Une fois qu’il a choisi et défini son but ou objectif — qu’il s’agisse de sécurité, d’efficacité ou de tout autre objet valide —, l’employeur ou le fournisseur de services se concentre ensuite sur les moyens par lesquels il va tenter de le réaliser. Ces moyens doivent être adaptés aux fins visées. Par exemple, si l’objectif qu’il vise est la sécurité au travail, l’em-

20

21

that workplace safety. However, the employer is not entitled to set standards that are either higher than necessary for workplace safety or irrelevant to the work required, and which arbitrarily exclude some classes of workers. On the other hand, if the policy or practice is reasonably necessary to an appropriate purpose or goal, and accommodation short of undue hardship has been incorporated into the standard, the fact that the standard excludes some classes of people does not amount to discrimination. Such a policy or practice has, in the words of s. 8 of the *Human Rights Code*, a “bona fide and reasonable justification”. Exclusion is only justifiable where the employer or service provider has made every possible accommodation short of undue hardship.

ployeur a alors le droit de mettre l’accent sur des normes d’embauche qui sont raisonnablement nécessaires pour garantir cette sécurité au travail. Toutefois, l’employeur n’a pas le droit d’établir des normes plus élevées que ce qui est nécessaire à cette fin ou qui n’ont rien à voir avec le travail exigé, et qui excluent arbitrairement certaines catégories de travailleurs. Par contre, le fait que la norme imposée exclue certaines catégories de personnes ne constitue pas de la discrimination si la politique ou la pratique en cause est raisonnablement nécessaire à la réalisation d’un but ou objectif approprié et si l’accommodement sans qu’il en résulte une contrainte excessive a été incorporé dans la norme. Une telle politique ou pratique a, pour reprendre le libellé de l’art. 8 du *Human Rights Code*, une [TRADUCTION] «justification réelle et raisonnable». L’exclusion n’est justifiable que si l’employeur ou le fournisseur de services a pris toutes les mesures d’accommodement possibles tant qu’il n’en a pas résulté pour lui une contrainte excessive.

22

“Accommodation” refers to what is required in the circumstances to avoid discrimination. Standards must be as inclusive as possible. There is more than one way to establish that the necessary level of accommodation has not been provided. In *Meiorin*, the government failed to demonstrate that its standard was sufficiently accommodating, because it failed to adduce evidence linking the standard (a certain aerobic capacity) to the purpose (safety and efficiency in fire fighting). In Mr. Grismer’s case, a general connection has been established between the standard (a certain field of peripheral vision) and the purpose or goal of reasonable highway safety. However, the appellant argues that some drivers with less than the stipulated field of peripheral vision can drive safely and that the standard is discriminatory because it does not provide for individualized assessment. Failure to accommodate may be established by evidence of arbitrariness in setting the standard, by an unreasonable refusal to provide individual assessment, or perhaps in some other way. The ultimate issue is whether the employer or service provider

Par «mesure d’accommodement», on entend ce qui, dans les circonstances, est nécessaire pour éviter toute discrimination. Les normes doivent être aussi générales que possible. Il y a plus d’une façon d’établir que les mesures d’accommodement nécessaires n’ont pas été prises. Dans l’arrêt *Meiorin*, le gouvernement n’a pas démontré que sa norme était suffisamment conciliante du fait qu’il n’a présenté aucune preuve établissant un lien entre la norme en cause (une certaine capacité aérobique) et le but visé (la lutte sûre et efficace contre les incendies). Dans le cas de M. Grismer, on a établi l’existence d’un lien général entre la norme en cause (un certain champ de vision périphérique) et le but ou l’objectif de sécurité routière raisonnable. Cependant, l’appelante fait valoir que certains conducteurs dont le champ de vision périphérique est inférieur à celui qui est prescrit peuvent conduire de manière sécuritaire et que la norme est discriminatoire parce qu’elle ne prévoit aucune évaluation individualisée. L’omission d’accommoder peut être établie en prouvant notamment que la norme a été fixée arbitrairement ou que l’évaluation individuelle a été refusée de manière déraisonnable. En fin de compte, il s’agit

has shown that it provides accommodation to the point of undue hardship.

#### B. Application of the Test to this Case

Mr. Grismer established a *prima facie* case of discrimination under the Act by showing that he was denied a licence that was available to others, and that the denial was made on the basis of a physical disability, namely H.H. At this point the onus shifted to the Superintendent of Motor Vehicles to prove, on a balance of probabilities, that the discriminatory standard had a *bona fide* and reasonable justification. To do this, the Superintendent had to show that the purpose of the standard (his goal) was rationally connected to the Superintendent's function, that the standard was adopted in good faith, and that it was reasonably necessary to achieve his goal, in the sense that accommodation of Mr. Grismer was impossible without undue hardship.

Before we can answer these questions, we must define the Superintendent's purpose or goal with more precision. Whether a goal is "rationally connected" to a function, and whether a standard is "made in good faith" and "reasonably necessary" can only be assessed in relation to a defined goal.

The Superintendent's goal in this case was to maintain highway safety. But what kind of safety? What degree of risk would be tolerated? Where did the Superintendent draw the line between the need to maintain highway safety and the desirability of permitting a broad range of people to drive? The possibilities range from absolute safety, in which case few if any mortals would be allowed to drive, to a total lack of concern for safety, in which case everyone, regardless of their lack of ability, would be allowed to drive. Between these two extremes lies the more moderate view that reasonable safety suffices. The question is: where on this spectrum did the Superintendent set the bar?

de savoir si l'employeur ou le fournisseur de services a démontré qu'il a pris des mesures d'accommodement tant qu'il n'en a pas résulté pour lui une contrainte excessive.

#### B. Application du critère à la présente affaire

Monsieur Grismer a établi une preuve *prima facie* de l'existence de discrimination au sens de la Loi en démontrant qu'on lui avait refusé un permis que d'autres personnes pouvaient obtenir et que ce refus était fondé sur une déficience physique, à savoir la H.H. Il incombait alors au Surintendant des véhicules automobiles de prouver, selon la prépondérance des probabilités, que la norme discriminatoire avait une justification réelle et raisonnable. À cette fin, le Surintendant devait démontrer que le but de la norme (son objectif) était rationnellement lié aux fonctions qu'il exerce, que la norme avait été adoptée de bonne foi et qu'elle était raisonnablement nécessaire à la réalisation de son objectif, en ce sens qu'il lui était impossible de composer avec M. Grismer sans subir une contrainte excessive.

Pour être en mesure de répondre à ces questions, nous devons définir de manière plus précise le but ou l'objectif du Surintendant. La question de savoir si un objectif est «rationnellement lié» aux fonctions exercées ou si une norme est «adoptée de bonne foi» et «raisonnablement nécessaire» ne peut être examinée que par rapport à un objectif déterminé.

Dans la présente affaire, l'objectif du Surintendant était d'assurer la sécurité sur les routes. Mais quel genre de sécurité? Quel degré de risque serait toléré? Où le Surintendant a-t-il tracé la ligne entre la nécessité d'assurer la sécurité routière et l'avantage de permettre à une vaste gamme de personnes de conduire? Les possibilités vont de la sécurité absolue, auquel cas peu de gens seraient autorisés à conduire, à l'absence totale de préoccupations en matière de sécurité, auquel cas tous seraient autorisés à conduire, peu importe leur incapacité de le faire. Entre ces deux extrêmes se trouve l'opinion plus modérée qu'une sécurité raisonnable suffit. La question est la suivante: où, sur cette échelle, le Surintendant a-t-il placé la barre?

23

24

25



26

The evidence suggests that the Superintendent set a goal of reasonable safety. It would have been unfeasible for the Superintendent to have set a goal of absolute road safety, as nobody is a perfect driver. Even among drivers with excellent vision, hearing and reflexes, there is a range of driving ability. Moreover, many people are licensed even though their physical characteristics might make them less safe than the average driver. The medical consultants at the Motor Vehicle Branch who assess the risk involved in licensing drivers with various disabilities seemed to be aware of the potential hardship involved in losing one's licence. The consultants balanced the need for people to be licensed with the need for reasonable highway safety. For example, it appears the Superintendent licensed people with severe hearing difficulties, provided that they could pass an individualized test showing that they compensate reasonably well for their lack of hearing. Similarly, the Superintendent licensed people over 80, even though their age made them more susceptible to maladies like heart attacks and strokes and reduced their reaction time, provided again that they could pass an individualized test showing that they compensated reasonably well for any such disabilities that they had. To pass these tests, the hearing impaired or elderly were not required to demonstrate that they were perfectly safe drivers. They were merely required to demonstrate that they could drive reasonably safely. Finally, people with less than a 120 degree field of vision, but who did not have H.H., were licensed if the doctor was convinced that their vision was adequate for safe driving despite being below the 120 degree standard.

27

The Superintendent thus recognized that removing someone's licence may impose significant

La preuve indique que le Surintendant a établi un objectif de sécurité raisonnable. Il lui aurait été impossible de fixer un objectif de sécurité routière absolue étant donné que le conducteur parfait n'existe pas. La capacité de conduire varie même chez les conducteurs dont la vision, l'ouïe et les réflexes sont excellents. De plus, bien des gens obtiennent un permis même si leurs caractéristiques physiques sont susceptibles d'en faire des conducteurs plus à risque que la moyenne. Les consultants médicaux de la Direction des véhicules automobiles, qui évaluent le risque que comporte la délivrance de permis aux conducteurs atteints de diverses déficiences, semblaient conscients des contraintes qui peuvent résulter de la perte du permis de conduire. Ces consultants ont soupesé le besoin des gens d'obtenir un permis en fonction de la nécessité d'assurer une sécurité raisonnable sur les routes. Par exemple, le Surintendant semble avoir délivré des permis à des gens atteints de graves problèmes auditifs, dans la mesure où ils pouvaient réussir un test individualisé montrant qu'ils surmontaient raisonnablement bien leur surdité. De même, le Surintendant a délivré des permis à des personnes âgées de plus de 80 ans même si, en raison de leur âge, elles étaient plus susceptibles d'avoir des problèmes de santé comme la crise cardiaque et l'accident cérébrovasculaire, et avaient de moins bons réflexes, pourvu, encore une fois, qu'elles aient subi avec succès un test individualisé montrant qu'elles surmontaient raisonnablement bien les déficiences dont elles étaient atteintes. Pour réussir ces tests, les personnes malentendantes ou âgées n'étaient pas tenues de démontrer qu'elles étaient des conducteurs qui ne présentaient absolument aucun risque. Elles devaient seulement démontrer qu'elles pouvaient conduire de façon raisonnablement sécuritaire. Enfin, les personnes dont le champ visuel était inférieur à 120 degrés, mais qui n'étaient pas atteintes de H.H., se voyaient délivrer un permis si le médecin était convaincu que leur vision était suffisante pour leur permettre de conduire de façon sécuritaire, même si elle était inférieure à la norme de 120 degrés.

Le Surintendant a donc reconnu que retirer à une personne son permis est susceptible de lui imposer

hardship. Striking a balance between the need for people to be licensed to drive and the need for safety of the public on the roads, he adopted a standard that tolerated a moderate degree of risk. The Superintendent did not aim for perfection, nor for absolute safety. The Superintendent rather accepted that a degree of disability and the associated increased risk to highway safety is a necessary trade-off for the policy objectives of permitting a wide range of people to drive and not discriminating against the disabled. The goal was not absolute safety, but reasonable safety.

Having determined the nature of the Superintendent's objective, the next question is whether the Superintendent established on a balance of probabilities that the goal of reasonable road safety was rationally connected to the Superintendent's public function. In *Meiorin*, the question was whether the purpose (safety and efficiency) was rationally connected to the performance of the job (fire fighting). In this case, the question is whether the Superintendent's goal (ensuring a reasonable level of highway safety) was rationally connected to his general function (issuing driver's licences). There can be no question that a rational connection has been shown. Highway safety is indubitably connected to the licensing of drivers. Common sense and experience tell us that driver's licences should only be issued to those who can demonstrate a reasonable degree of ability and safety in driving.

The second question is whether the Superintendent adopted the standard in good faith. Here again, there can be no doubt that the Superintendent satisfied the requirement. No one suggests that the Superintendent had any motive for the standard he chose other than to maintain highway safety.

The third question is whether the standard chosen by the Superintendent was reasonably necessary to accomplish the legitimate purpose. To meet

une contrainte importante. Établissant un équilibre entre le besoin des gens d'obtenir un permis de conduire et la nécessité d'assurer la sécurité du public sur les routes, il a adopté une norme tolérant un degré de risque modéré. Le Surintendant ne visait ni la perfection ni la sécurité absolue. Il a plutôt accepté qu'un certain degré de déficience et le risque accru que cela comporte pour la sécurité routière sont un compromis nécessaire à la réalisation des objectifs de principe de permettre à une vaste gamme de personnes de conduire et d'éviter de traiter de manière discriminatoire les personnes atteintes de déficiences. L'objectif visé était non pas la sécurité absolue, mais plutôt une sécurité raisonnable.

Ayant déterminé la nature de l'objectif du Surintendant, il faut ensuite se demander si le Surintendant a établi, selon la prépondérance des probabilités, que cet objectif de sécurité routière raisonnable était rationnellement lié aux fonctions publiques qu'il exerce. Dans l'arrêt *Meiorin*, il s'agissait de savoir si le but visé (sécurité et efficacité) était rationnellement lié à l'exécution du travail en cause (la lutte contre les incendies). En l'espèce, il s'agit de savoir si l'objectif du Surintendant (assurer un niveau de sécurité raisonnable sur les routes) était rationnellement lié à ses fonctions générales (la délivrance de permis de conduire). Il est évident que l'existence d'un lien rationnel a été démontrée. Il existe indubitablement un lien entre la sécurité routière et la délivrance de permis de conduire. Le bon sens et l'expérience nous enseignent que les permis de conduire ne doivent être délivrés qu'aux gens qui peuvent démontrer un degré raisonnable de capacité de conduire et de sécurité au volant.

La deuxième question est de savoir si le Surintendant a adopté de bonne foi la norme. Là encore, il n'y a aucun doute que le Surintendant a satisfait à cette exigence. Personne ne laisse entendre que le Surintendant a choisi la norme en cause dans un autre but que celui d'assurer la sécurité routière.

La troisième question est de savoir si la norme choisie par le Surintendant était raisonnablement nécessaire à la réalisation de l'objectif légitime

28

29

30

this requirement, the Superintendent had to show that he could not meet his goal of maintaining highway safety while accommodating persons like Mr. Grismer, without incurring undue hardship. Risk has a limited role in this analysis. It is clear from *Meiorin* that the old notion that “sufficient risk” could justify a discriminatory standard is no longer applicable. Risk can still be considered under the guise of hardship, but not as an independent justification of discrimination. In this case, risk is used as a measure of the level of safety which was sought by the Superintendent, and as a factor in assessing the lack of accommodation provided by the Superintendent for people with H.H. The critical issue is whether the Superintendent’s non-accommodating standard was reasonably necessary to the achievement of reasonable highway safety.

visé. Pour satisfaire à cette exigence, le Surintendant devait démontrer que, pour réaliser son objectif de sécurité routière, il lui était impossible de composer avec des personnes comme M. Grismer sans que cela lui impose une contrainte excessive. Le risque joue un rôle limité dans la présente analyse. Il ressort nettement de l’arrêt *Meiorin* que l’idée de longue date que le «risque suffisant» peut justifier une norme discriminatoire ne s’applique plus. Il est toujours possible d’examiner le risque sous l’angle de la contrainte, mais non comme un élément indépendant qui justifie la discrimination. Dans la présente affaire, le risque ne sert qu’à évaluer le niveau de sécurité recherché par le Surintendant ainsi que l’omission de ce dernier d’accommoder les gens atteints de H.H. La question cruciale est de savoir si la norme non conciliante du Surintendant était raisonnablement nécessaire pour assurer une sécurité routière raisonnable.

31

Before discussing the ways in which the Superintendent sought to justify the blanket rejection of licensing people with H.H. in this case, two common indicia of unreasonableness mentioned in these proceedings may be noted. First, a standard that excludes members of a particular group on impressionistic assumptions is generally suspect. That is not the case here: the Member found that the Superintendent’s prohibition was based on current knowledge and was not impressionistic. Second, evidence that a particular group is being treated more harshly than others without apparent justification may indicate that the standard applied to that group is not reasonably necessary. There is some suggestion that the Superintendent’s standard for people with H.H. may have been higher than that applied to people with other visual defects. The Superintendent permitted some people with less than a 120 degree field of vision to undergo tests to see if they could compensate for their disability. However, he insisted on a blanket rejection of people with H.H.

Avant d’analyser les moyens utilisés par le Surintendant pour tenter de justifier le refus général de délivrer un permis aux personnes atteintes de H.H. dans la présente affaire, on peut relever deux indices courants de caractère déraisonnable qui ont été mentionnés dans les présentes procédures. En premier lieu, une norme qui exclut les membres d’un groupe particulier sur la foi d’hypothèses fondées sur des impressions est généralement douteuse. Ce n’est pas le cas en l’espèce: le membre a conclu que l’interdiction du Surintendant reposait sur des connaissances actuelles et non sur des impressions. En deuxième lieu, la preuve qu’un groupe particulier est traité plus durement que les autres sans justification apparente est susceptible d’indiquer que la norme appliquée à ce groupe n’est pas raisonnablement nécessaire. Certains indices portent à croire qu’il se peut que le Surintendant ait appliqué aux personnes atteintes de H.H. une norme plus élevée que celle appliquée aux personnes atteintes d’autres déficiences visuelles. Le Surintendant a permis à des personnes dont le champ visuel était inférieur à 120 degrés de subir des tests pour vérifier si elles pouvaient surmonter leur déficience. Il a cependant insisté sur l’exclusion générale des gens atteints de H.H.

Against this background, I come to the question of whether the Superintendent met the burden of showing that the standard he applied to people with H.H. — an absolute denial of a driver's licence — was reasonably necessary to achieve the goal of moderate highway safety. In order to prove that its standard is "reasonably necessary", the defendant always bears the burden of demonstrating that the standard incorporates every possible accommodation to the point of undue hardship, whether that hardship takes the form of impossibility, serious risk or excessive cost. In this case, there are at least two ways in which the Superintendent could show that a standard that permits no accommodation is reasonably necessary. First, he could show that no one with the particular disability could ever meet the desired objective of reasonable highway safety. For example, using current technology, someone who is totally blind cannot safely operate a motor vehicle on the highway. Since accommodation of such a person is impossible, it need not be further considered. Alternatively, if the Superintendent could not show that accommodation is totally inconsistent with his goal, he could show that accommodation is unreasonable because testing for exceptional individuals who can drive safely despite their disability is impossible short of undue hardship.

Both alternatives are types of accommodation. In the first scenario, the accommodation would be to consider whether a person with H.H. should be permitted to drive at all. The second type of accommodation would be to conduct individual assessments to determine which if any individuals with H.H. should be licensed. The Superintendent was required to show that at least one of these two forms of accommodation would be impossible short of undue hardship in relation to the goal of reasonable highway safety. If the Superintendent in this case could not establish either of these pro-

Dans ce contexte, j'arrive à la question de savoir si le Surintendant s'est acquitté de l'obligation de démontrer que la norme qu'il appliquait aux personnes atteintes de H.H. — le refus absolu de délivrer un permis de conduire — était raisonnablement nécessaire à la réalisation de l'objectif d'assurer une sécurité routière modérée. Afin de prouver que sa norme est «raisonnablement nécessaire», le défendeur doit toujours démontrer qu'elle inclut toute possibilité d'accommoder sans qu'il en résulte une contrainte excessive, que cette contrainte revête la forme d'une impossibilité, d'un risque grave ou d'un coût exorbitant. En l'espèce, le Surintendant pouvait démontrer au moins de deux façons qu'une norme qui ne permet aucun accommodement est raisonnablement nécessaire. D'abord, il pouvait démontrer qu'il était absolument impossible à une personne atteinte de la déficience en cause de répondre à l'objectif souhaité de sécurité routière raisonnable. Par exemple, dans l'état actuel de la technologie, une personne complètement aveugle ne peut pas conduire sans risque un véhicule automobile sur la voie publique. Puisqu'il est impossible de composer avec une telle personne, il est inutile d'examiner la question davantage. Par contre, s'il ne pouvait pas démontrer que l'accommodement était entièrement incompatible avec l'objectif qu'il visait, le Surintendant pouvait démontrer que l'accommodement était déraisonnable pour le motif que l'évaluation de personnes qui constituent des cas d'exception en vue de vérifier si elles peuvent conduire de façon sécuritaire en dépit de leur déficience ne peut pas se faire sans qu'il en résulte une contrainte excessive.

Les deux possibilités sont des formes d'accommodement. Dans le premier cas, l'accommodement consisterait à examiner s'il y a tout simplement lieu d'autoriser les personnes atteintes de H.H. à conduire. La deuxième forme d'accommodement consisterait à procéder à des évaluations individuelles en vue de décider lesquelles, s'il y a lieu, parmi les personnes atteintes de H.H. devraient se voir délivrer un permis. Le Surintendant devait démontrer qu'au moins une de ces formes d'accommodement ne pourrait pas être accordée sans qu'il en résulte une contrainte exces-

positions, then he failed to discharge the onus upon him of establishing that a blanket exclusion of persons with Mr. Grismer's condition is reasonably necessary to meet the goal of reasonable highway safety.

34 The first possibility is that people with Mr. Grismer's condition could not be accommodated because it would be totally incompatible with the Superintendent's standard of highway safety. In other words, no person with his condition could ever drive on highways without creating an unacceptable level of risk to the public. The Court of Appeal reasoned that it is common sense, or "intuitive", that there is a connection between an absence of peripheral vision and a risk of accidents. Intuition tells us, it is true, that lack of peripheral vision may reduce the ability of people to anticipate emergencies and react as quickly as they could otherwise. However, this does not support the conclusion that people with this condition can never meet the standard of reasonable highway safety, for two reasons.

35 First, it assumes a standard of perfection, which is not the general standard that the Motor Vehicle Branch applies to people seeking driver's licences, as discussed above. Many people of varying driving abilities are licensed every day. Second, the suggestion that accommodating people with H.H. could never be possible without undue safety risk is belied by the fact that some drivers with less than full peripheral vision appear to drive safely and are allowed to drive by other state licensing agencies. The "Swedish Study", introduced by the Superintendent, indicated that Britain, Japan, Finland and many states in the U.S. might well allow people with H.H. to drive in some conditions. (P. Lövsund, A. Hedin and J. Törmros, "Effects on Driving Performance of Visual Field Defects: A Driving Simulator Study", *Accid. Anal. & Prev.*, vol. 23, No. 4 (August 1991), pp. 331-42). While

sive sur le plan de l'objectif de sécurité routière raisonnable. Si, dans la présente affaire, le Surintendant a été incapable d'établir l'une ou l'autre de ces propositions, il ne s'est pas alors acquitté de son obligation de prouver que l'exclusion générale des personnes atteintes du même trouble que M. Grismer est raisonnablement nécessaire à la réalisation de l'objectif de sécurité routière raisonnable.

La première possibilité est que le Surintendant était incapable de composer avec les personnes atteintes du même trouble que M. Grismer parce que cela aurait été entièrement incompatible avec sa norme de sécurité routière. En d'autres termes, une personne atteinte de ce trouble ne pourrait jamais conduire sur la voie publique sans exposer le public à un risque inacceptable. La Cour d'appel était d'avis que l'existence d'un lien entre l'absence de vision périphérique et le risque d'accident est logique et conforme au bon sens. Il est vrai que, logiquement, l'absence de vision périphérique peut réduire la capacité des gens d'anticiper les situations d'urgence et de réagir aussi rapidement qu'ils le pourraient normalement. Cela ne permet toutefois pas de conclure que les personnes atteintes de ce trouble ne peuvent jamais respecter la norme de sécurité routière raisonnable, et ce, pour deux raisons.

En premier lieu, cela présuppose l'existence d'une norme de perfection qui, comme nous l'avons vu, n'est pas la norme générale que la Direction des véhicules automobiles applique aux gens qui tentent d'obtenir un permis de conduire. Chaque jour, des permis sont délivrés à de nombreuses personnes dont la capacité de conduire varie. En deuxième lieu, l'idée qu'il est impossible de composer avec les personnes atteintes de H.H. sans trop compromettre la sécurité est contredit par le fait que certains conducteurs qui n'ont qu'une vision périphérique partielle paraissent conduire de façon sécuritaire et que d'autres organismes étatiques de délivrance de permis les autorisent à conduire. L'«étude suédoise» déposée par le Surintendant indiquait que la Grande-Bretagne, le Japon, la Finlande et de nombreux États américains pourraient bien permettre à des personnes atteintes de

the fact that other jurisdictions have different standards does not mean that Canadian governments should change theirs, the lack of international unanimity undermines the Superintendent's presumption that people with H.H. can never drive safely.

The evidence on the effects of the condition contradicted the Superintendent's claim that no person with H.H. could ever meet the standard of reasonable safety he expects of others. For example, the Swedish Study indicated that while most people with visual defects such as H.H. have slower reaction times than those with normal fields of vision, some people are able to compensate for their disability. Other evidence showed that individuals with Mr. Grismer's condition can compensate to some extent for their lack of peripheral vision by using prism lenses and by turning their head from side to side to survey the road. Not everyone with H.H. will succeed in reducing the risk associated with this condition through these means. However, that does not defeat the argument that some may be able to do so, and those exceptional individuals should be accommodated if it is possible short of undue hardship.

The evidence suggested that Mr. Grismer was among those who are able to benefit from these compensatory techniques. Mr. Grismer's prism glasses did not actually expand his visual field in a straight-ahead test. However, the glasses did allow him to look outside his normal field without turning his head as much, just as bifocals allow people to focus down without dropping their head. The Superintendent's own ophthalmological expert testified that he was "impressed" by the way

H.H. de conduire dans certaines circonstances. (P. Lövsund, A. Hedin et J. Törnros, «Effects on Driving Performance of Visual Field Defects: A Driving Simulator Study», *Accid. Anal. & Prev.*, vol. 23, n° 4 (août 1991), pp. 331 à 342). Bien que l'application de normes différentes par d'autres ressorts ne signifie pas que les gouvernements au Canada devraient modifier les leurs, l'absence d'unanimité sur le plan international mine la présomption du Surintendant que les gens atteints de H.H. ne peuvent jamais conduire de façon sécuritaire.

La preuve concernant les effets de la déficience contredisait la prétention du Surintendant qu'aucune personne atteinte de H.H. ne pourrait jamais respecter la norme de sécurité raisonnable à laquelle, selon lui, les autres sont censés satisfaire. Par exemple, l'étude suédoise indiquait que, même si la plupart des gens atteints de déficiences visuelles comme la H.H. ont des réflexes plus lents que ceux qui ont un champ visuel normal, certaines personnes sont capables de surmonter leur déficience. D'autres éléments de preuve démontraient que les personnes atteintes du même trouble que M. Grismer pouvaient surmonter jusqu'à un certain point leur absence de vision périphérique en utilisant des lentilles à prisme et en tournant la tête d'un côté à l'autre pour surveiller la route. Ce ne sont pas toutes les personnes atteintes de H.H. qui réussiront par ces moyens à réduire le risque lié à cette déficience. Cela ne réfute cependant pas l'argument que certaines personnes peuvent être en mesure de le faire, et il y a lieu de composer avec ces personnes qui sont des cas d'exception, dans la mesure où il est possible de le faire sans qu'il n'en résulte une contrainte excessive.

La preuve indiquait que M. Grismer faisait partie de ceux qui sont capables de bénéficier de ces techniques de compensation. Les verres à prisme de M. Grismer n'élargissaient pas son champ visuel lors d'un test consistant à regarder droit devant. Cependant, ils lui permettaient de regarder à l'extérieur de son champ visuel normal sans tourner autant la tête, tout comme des verres à double foyer permettent aux gens de fixer le regard vers le bas sans se pencher la tête. L'ophtalmologue

Mr. Grismer used his prism glasses. The evidence also showed that Mr. Grismer had adapted his driving style so that he was in the habit of constantly looking to the left to check the blind spot caused by his condition. This constant head and eye movement increased Mr. Grismer's ability to see the road. Finally, the Member noted that Mr. Grismer seemed to make particularly effective use of the mirrors on his truck, again expanding his visual field beyond the restriction imposed by his condition. In short, the evidence suggested that some people with H.H. may be able to drive safely and that Mr. Grismer may have been among them.

expert du Surintendant a lui-même témoigné qu'il était «impressionné» par la manière dont M. Grismer utilisait ses verres à prisme. La preuve démontrait également que M. Grismer avait adapté son style de conduite en prenant l'habitude de regarder constamment vers la gauche pour compenser l'angle mort créé par le trouble dont il souffrait. Ce mouvement constant de la tête et des yeux augmentait la capacité de M. Grismer de voir la route. Enfin, le membre a souligné que M. Grismer semblait utiliser de façon particulièrement efficace les miroirs de son camion, ce qui élargissait encore son champ visuel au-delà de la limite créée par le trouble dont il souffrait. Bref, la preuve indiquait que certaines personnes atteintes de H.H. peuvent être capables de conduire de façon sécuritaire et qu'il se pouvait que M. Grismer ait compté parmi celles-ci.

38 Having failed to prove on a balance of probabilities that no one with Mr. Grismer's condition could ever drive with a reasonable level of safety, in order to succeed the Superintendent was required to show that the second type of accommodation — individual assessment — was also not feasible because it would have been impossible short of undue hardship. The Superintendent made two arguments in relation to hardship. First, he argued that individual assessment was not possible because there were no known tests by which to establish whether someone like Mr. Grismer could drive in a reasonably safe manner. Until such tests were developed, he argued, the Motor Vehicle Branch was permitted to categorically exclude everyone with this disability. Second, the Superintendent argued that even if there had been a test, it would have been so expensive and dangerous that its use would have constituted “undue hardship”.

N'ayant pas prouvé, selon la prépondérance des probabilités, qu'une personne atteinte du même trouble que M. Grismer ne pourrait jamais conduire d'une façon raisonnablement sécuritaire, le Surintendant devait, pour avoir gain de cause, démontrer que la deuxième forme d'accommodement — l'évaluation individuelle — n'était pas possible non plus parce qu'elle ne pourrait pas être accordée sans qu'il en résulte une contrainte excessive. Le Surintendant a avancé deux arguments au sujet de la contrainte. Premièrement, il a prétendu que l'évaluation individuelle était impossible parce qu'il n'existait aucun test connu qui permettait de déterminer si une personne comme M. Grismer pouvait conduire d'une manière raisonnablement sécuritaire. Il a fait valoir que, jusqu'à ce que de tels tests soient conçus, la Direction des véhicules automobiles avait le droit d'exclure catégoriquement toute personne atteinte de cette déficience. Deuxièmement, le Surintendant a prétendu que, même si un test avait été administré, il aurait été si coûteux et dangereux qu'il en aurait résulté une «contrainte excessive».

39 The evidence revealed that at least two tests for road safety of people with H.H. had been developed: one used by the Swedish researchers; and a Mercedes simulator referred to by the Superintendent's ophthalmologist. The Superintendent, assum-

La preuve a révélé qu'au moins deux tests de sécurité routière avaient été conçus pour les personnes atteintes de H.H., à savoir un test utilisé par les chercheurs suédois et un simulateur Mercedes mentionné par l'ophtalmologue du Surintendant.

ing that it was unnecessary to test people with H.H., directed no substantive research into the current availability or cost of such simulators, contenting himself with knowledge of testing gained ten years earlier. The evidence also suggested that some testing for the ability to compensate for loss of peripheral vision could be done in a laboratory. Mr. Grismer's optometrist testified that he allowed Mr. Grismer to use prism glasses and move his eyes around during testing, in order to get a better indication of Mr. Grismer's actual ability to compensate for his disability.

Road tests, alone or in combination with laboratory testing, also might have assisted in gauging Mr. Grismer's actual driving safety. The Superintendent's witness argued that it would be expensive and dangerous to simulate the emergency situations which are the focus of concern for people with H.H. Yet many driving tests involve danger, and ways are found to reduce it. The evidence did not displace the possibility of road testing in a vehicle equipped with dual controls, permitting the examiner to react to sudden dangers if Mr. Grismer failed to do so. Another possibility that could have been explored, depending on the results of the available tests, was a conditional licence. Most obviously, Mr. Grismer could have been required to wear his prism glasses while driving.

The Superintendent alluded to the cost associated with assessing people with H.H., although he offered no precise figures. While in some circumstances excessive cost may justify a refusal to accommodate those with disabilities, one must be wary of putting too low a value on accommodating the disabled. It is all too easy to cite increased cost as a reason for refusing to accord the disabled equal treatment. This Court rejected cost-based arguments in *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624, at paras. 87-94, a case where the cost of accommodation was shown to be modest. I do not assert that cost is

Tenant pour acquis qu'il était inutile de tester les personnes atteintes de H.H., le Surintendant n'a pas vraiment cherché à se renseigner sur la disponibilité actuelle et le coût de tels simulateurs, se contentant de l'état des connaissances en matière de tests acquises dix années auparavant. La preuve indiquait aussi qu'il était possible de procéder en laboratoire à certains tests destinés à évaluer la capacité de surmonter la perte de vision périphérique. L'optométriste de M. Grismer a témoigné qu'il permettait à ce dernier d'utiliser des verres à prisme et de bouger les yeux pendant les tests afin d'obtenir une meilleure idée de sa capacité réelle de surmonter sa déficience.

Des tests sur la route, à eux seuls ou conjugués à des tests en laboratoire, auraient également pu aider à mesurer le niveau réel de sécurité au volant de M. Grismer. Le témoin du Surintendant a prétendu qu'il serait coûteux et dangereux de simuler les situations d'urgence qui sont au cœur des préoccupations relatives aux personnes atteintes de H.H. Pourtant, on trouve des moyens de réduire les dangers que comportent de nombreux tests de conduite automobile. La preuve n'a pas écarté la possibilité de faire subir des tests sur la route dans un véhicule muni de commandes doubles, ce qui permettrait à celui qui les administre de réagir aux dangers subits si M. Grismer ne le faisait pas. Une autre possibilité qui aurait pu être examinée, selon les résultats des tests disponibles, était celle d'accorder un permis conditionnel. De toute évidence, M. Grismer aurait pu être requis de porter ses verres à prisme en conduisant.

Le Surintendant a fait allusion au coût lié à l'évaluation des personnes atteintes de H.H., sans toutefois donner de chiffres précis. Bien que, dans certaines circonstances, le coût excessif puisse justifier le refus de composer avec les personnes atteintes de déficiences, il faut se garder de ne pas accorder suffisamment d'importance à l'accommodement de la personne handicapée. Il est beaucoup trop facile d'invoquer l'augmentation des coûts pour justifier un refus d'accorder un traitement égal aux personnes handicapées. Notre Cour a rejeté les arguments fondés sur les coûts dans l'arrêt *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur*

40

41



always irrelevant to accommodation. I do assert, however, that impressionistic evidence of increased expense will not generally suffice. Government agencies perform many expensive services for the public that they serve. Moreover, there may be ways to reduce costs. For example, in this case the Motor Vehicle Branch might have used simulators or tests available elsewhere. The Superintendent's evidence did not establish that the cost of accommodation would be excessive and did not negate the possibility of cost-reduced alternatives. It was therefore open to the Member to reject the Superintendent's argument based on cost.

*général*), [1997] 3 R.C.S. 624, aux par. 87 à 94, où il avait été démontré que le coût de l'accommodement était modeste. Je n'affirme pas que le coût n'est jamais pertinent en matière d'accommodement. J'affirme cependant que la preuve, constituée d'impressions, d'une augmentation des dépenses ne suffit pas généralement. Les organismes gouvernementaux fournissent de nombreux services coûteux au public qu'ils desservent. De plus, il peut y avoir des moyens de réduire les coûts. En l'espèce, par exemple, la Direction des véhicules automobiles aurait pu recourir à des simulateurs ou à des tests disponibles ailleurs. La preuve du Surintendant n'a pas établi que le coût de l'accommodement serait excessif et n'a pas écarté la possibilité qu'il y ait des solutions de rechange moins coûteuses. Il était donc loisible au membre de rejeter l'argument fondé sur le coût qui a été avancé par le Surintendant.

42

In summary, the Superintendent offered no evidence that he had considered any of the options that might have made an assessment of Mr. Grismer's driving abilities viable and affordable. Content to rely on the general opinion of the medical community, and ignoring the evidence that some people with H.H. can and do drive safely, he offered not so much as a gesture in the direction of accommodation. His position, quite simply, was that no accommodation was necessary. Under the *Meiorin* test, it was incumbent on the Superintendent to show that he had considered and reasonably rejected all viable forms of accommodation. The onus was on the Superintendent, having adopted a *prima facie* discriminatory standard, to prove that incorporating aspects of individual accommodation within the standard was impossible short of undue hardship. The Superintendent did not do so. On the facts of this case, the Superintendent's blanket refusal to issue a driver's licence was not justified. He fell into error in this case not because he refused to lower his safety standards (which would be contrary to the public interest), but because he abandoned his reasonable approach to licensing and adopted an absolute standard which was not supported by convincing evidence. The Superintendent was obliged to give Mr. Grismer the opportunity to prove whether or

En résumé, le Surintendant n'a présenté aucune preuve qu'il avait examiné l'une ou l'autre des options qui auraient pu rendre possible et abordable l'évaluation de la capacité de conduire de M. Grismer. Se contentant de s'en remettre à l'opinion générale du corps médical et faisant abstraction de la preuve que certaines personnes atteintes de H.H. peuvent conduire et conduisent effectivement de façon sécuritaire, il n'a même posé aucun geste susceptible de constituer une mesure d'accommodement. Il était tout simplement d'avis qu'aucun accommodement n'était nécessaire. Selon le critère de l'arrêt *Meiorin*, le Surintendant était tenu de démontrer qu'il avait envisagé et rejeté raisonnablement toute forme possible d'accommodement. Il incombait au Surintendant, qui avait adopté une norme discriminatoire à première vue, de prouver qu'il était impossible d'incorporer dans la norme des aspects d'accommodement individuel sans qu'il en résulte une contrainte excessive. Il ne l'a pas fait. D'après les faits de la présente affaire, le refus général du Surintendant de délivrer un permis de conduire n'était pas justifié. Son erreur en l'espèce résulte non pas du fait qu'il a refusé d'abaisser ses normes de sécurité (ce qui serait contraire à l'intérêt public), mais du fait qu'il a abandonné sa démarche raisonnable en matière de délivrance de permis pour adopter une norme

not he could drive safely, by assessing Mr. Grismer individually. It follows that the charge of discrimination under the *Human Rights Act* was established.

This is the conclusion that the *Meiorin* test requires, on the evidence and findings in this case. The question may be put, however, whether this approach places too high an evidentiary burden on the government, particularly in situations involving public safety. The obvious answer to this question is that it is the Legislature, not the Court, which has placed the evidentiary burden of showing reasonable necessity once *prima facie* discrimination has been made out. More fundamentally, is it really inappropriate to require a governmental body that rejects an application for a driver's licence on the basis of disability to prove on a balance of probabilities that the denial is reasonably necessary to the standard of highway safety it has selected? The government authority knows why it makes the denial and is in the best position to defend it. The government must only establish its justification according to the relaxed standard of proof on a balance of probabilities. Common sense and intuitive reasoning are not excluded, but in a case where accommodation is flatly refused there must be some evidence to link the outright refusal of even the possibility of accommodation with an undue safety risk. If the government agency can show that accommodation is impossible without risking safety or that it imposes some other form of undue hardship, then it can maintain the absolute prohibition. If not, it is under an obligation to accommodate the claimant by allowing the person an opportunity to show that he or she does not present an undue threat to safety.

This case deals with no more than the right to be accommodated. It does not decide that Mr. Grismer had the right to a driver's licence. It merely

absolue qui n'était étayée par aucun élément de preuve convaincant. Le Surintendant était tenu de donner à M. Grismer la possibilité de prouver qu'il pouvait conduire de façon sécuritaire en lui faisant subir une évaluation individuelle. Il s'ensuit que le bien-fondé de l'accusation de discrimination fondée sur la *Human Rights Act* a été établi.

À la lumière de la preuve et des conclusions de la présente affaire, tel est le constat requis par le critère de l'arrêt *Meiorin*. On peut toutefois se demander si cette méthode impose une charge de preuve trop lourde au gouvernement, particulièrement dans les cas où il est question de sécurité publique. La réponse évidente à cette question est que c'est le législateur, et non pas la Cour, qui a imposé l'obligation de démontrer la nécessité raisonnable une fois que l'existence de discrimination à première vue est établie. Plus fondamentalement, est-il vraiment inapproprié d'obliger un organisme gouvernemental qui rejette une demande de permis de conduire pour cause de déficience à prouver, selon la prépondérance des probabilités, que ce refus est raisonnablement nécessaire au respect de la norme de sécurité routière qu'il a choisie? L'autorité gouvernementale sait pourquoi elle oppose un refus, et c'est elle qui est la mieux placée pour le défendre. Le gouvernement ne doit en démontrer la justification que selon la norme assouplie de la preuve selon la prépondérance des probabilités. Le bon sens et le raisonnement logique ne sont pas exclus, mais, dans un cas où on refuse carrément l'accommodement, il doit y avoir certains éléments de preuve qui lient le refus catégorique d'accorder même la possibilité d'accommoder à un risque excessif en matière de sécurité. Si l'organisme gouvernemental peut démontrer que l'accommodement ne peut se faire sans compromettre la sécurité ou qu'il impose quelque autre forme de contrainte excessive, il peut alors maintenir l'interdiction absolue. Sinon, il est tenu de composer avec le demandeur en lui donnant la possibilité de démontrer qu'il ne présente aucun risque excessif en matière de sécurité.

Le présent arrêt ne porte que sur le droit à l'accommodement. On n'y conclut pas que M. Grismer avait droit à un permis de conduire. Il

establishes that he had a right to be assessed. That was all the Member found and all that we assert. The discrimination here lies not in the refusal to give Mr. Grismer a driver's licence, but in the refusal to even permit him to attempt to demonstrate that his situation could be accommodated without jeopardizing the Superintendent's goal of reasonable road safety. This decision stands for the proposition that those who provide services subject to the *Human Rights Code* must adopt standards that accommodate people with disabilities where this can be done without sacrificing their legitimate objectives and without incurring undue hardship. It does not suggest that agencies like the Motor Vehicle Branch must lower their safety standards or engage in accommodation efforts that amount to undue hardship.

établit seulement que ce dernier avait le droit d'être évalué. C'est tout ce que le membre a conclu, et c'est tout ce que nous affirmons. La discrimination en l'espèce découle non pas du refus de délivrer un permis de conduire à M. Grismer, mais plutôt du refus de lui donner simplement la chance de démontrer qu'il était possible de l'accueillir sans compromettre l'objectif de sécurité routière raisonnable visé par le Surintendant. Le présent arrêt signifie que ceux qui fournissent des services visés par le *Human Rights Code* doivent adopter des normes qui tiennent compte de la situation des personnes atteintes de déficiences lorsque cela peut être fait sans sacrifier leurs objectifs légitimes et sans qu'il en résulte pour eux une contrainte excessive. Il ne laisse pas entendre que des organismes comme la Direction des véhicules automobiles doivent abaisser leurs normes de sécurité ou faire des tentatives d'accommodement qui imposent une contrainte excessive.

45 Nor should this decision be taken as predetermining the result in other cases. This appeal is essentially a judicial review of a decision of a human rights tribunal in a particular case. The result flows from the evidence called before and accepted by the Member in this case. The Member found that the Superintendent had not met the burden of proving that a blanket refusal without the possibility of individual accommodation was reasonably necessary under the Act. In another case, on other evidence, that burden might be met.

Le présent arrêt ne doit pas non plus être interprété comme pré déterminant l'issue d'autres affaires. Le pourvoi dont nous sommes saisis est essentiellement un contrôle judiciaire de la décision d'un tribunal des droits de la personne dans une affaire particulière. L'issue découle de la preuve qui a été présentée devant le membre en l'espèce et qui a été acceptée par celui-ci. Le membre a conclu que le Surintendant ne s'était pas acquitté de l'obligation de prouver que le refus général sans possibilité d'accommodement individuel était raisonnablement nécessaire en vertu de la Loi. Dans une autre affaire, à la lumière d'autres éléments de preuve, cette obligation pourrait être remplie.

## VII. Conclusion

## VII. Conclusion

46 I would allow the appeal and restore the decision of the Member Designate. As Mr. Grismer's estate pursued this case in the public interest, it is appropriate that the respondents, the British Columbia Superintendent of Motor Vehicles and the Attorney General of British Columbia, pay the appellant's costs.

Je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de rétablir la décision du membre désigné. Étant donné que la succession de M. Grismer a agi dans l'intérêt public en l'espèce, il convient que ses dépens soient payés par les intimés le Surintendant des véhicules automobiles de la Colombie-Britannique et le procureur général de la Colombie-Britannique.

*Appeal allowed with costs.*

*Pourvoi accueilli avec dépens.*

*Solicitor for the appellant: The Community Legal Assistance Society, Vancouver.*

*Solicitors for the respondents the British Columbia Superintendent of Motor Vehicles and the Attorney General of British Columbia: Lovett Westmacott, Victoria.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General for Ontario: The Ministry of the Attorney General, Toronto.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General for New Brunswick: The Department of Justice, Fredericton.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General for Alberta: Alberta Justice, Edmonton.*

*Solicitor for the intervener the British Columbia Human Rights Commission: The British Columbia Human Rights Commission, Victoria.*

*Solicitor for the intervener the Council of Canadians with Disabilities: The Advocacy Resource Centre for the Handicapped, Toronto.*

*Procureur de l'appelante: La Community Legal Assistance Society, Vancouver.*

*Procureurs des intimés le Superintendent of Motor Vehicles de la Colombie-Britannique et le procureur général de la Colombie-Britannique: Lovett Westmacott, Victoria.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario: Le ministère du Procureur général, Toronto.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Nouveau-Brunswick: Le ministère de la Justice, Fredericton.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Alberta: Justice Alberta, Edmonton.*

*Procureur de l'intervenante la British Columbia Human Rights Commission: La British Columbia Human Rights Commission, Victoria.*

*Procureur de l'intervenant le Conseil des Canadiens avec déficiences: L'Advocacy Resource Centre for the Handicapped, Toronto.*