

**Frederick Moore on behalf of
Jeffrey P. Moore** *Appellant*

v.

**Her Majesty The Queen in Right of the
Province of British Columbia, as represented
by the Ministry of Education, and Board of
Education of School District No. 44 (North
Vancouver), formerly known as The Board
of School Trustees of School District No. 44
(North Vancouver)** *Respondents*

and

**Attorney General of Ontario, Justice for
Children and Youth, British Columbia
Teachers' Federation, Council of Canadians
with Disabilities, Ontario Human Rights
Commission, Saskatchewan Human Rights
Commission, Alberta Human Rights
Commission, International Dyslexia
Association, Ontario Branch, Canadian
Human Rights Commission, Learning
Disabilities Association of Canada, Canadian
Constitution Foundation, Manitoba Human
Rights Commission, West Coast Women's
Legal Education and Action Fund, Canadian
Association for Community Living,
Commission des droits de la personne et
des droits de la jeunesse, British Columbia
Human Rights Tribunal and First Nations
Child and Family Caring Society of
Canada** *Interveners*

**INDEXED AS: MOORE v. BRITISH COLUMBIA (EDU-
CATION)**

2012 SCC 61

File Nos.: 34040, 34041.

2012: March 22; 2012: November 9.

Present: McLachlin C.J. and LeBel, Deschamps,
Fish, Abella, Rothstein, Cromwell, Moldaver and
Karakatsanis JJ.

**Frederick Moore au nom de
Jeffrey P. Moore** *Appelant*

c.

**Sa Majesté la Reine du chef de la province
de la Colombie-Britannique, représentée
par le ministère de l'Éducation, et Board of
Education of School District No. 44 (North
Vancouver), anciennement appelé The Board
of School Trustees of School District No. 44
(North Vancouver)** *Intimés*

et

**Procureur général de l'Ontario, Justice
for Children and Youth, British Columbia
Teachers' Federation, Conseil des Canadiens
avec déficiences, Commission ontarienne
des droits de la personne, Saskatchewan
Human Rights Commission, Alberta Human
Rights Commission, International Dyslexia
Association, Ontario Branch, Commission
canadienne des droits de la personne,
Association canadienne des troubles
d'apprentissage, Canadian Constitution
Foundation, Commission des droits de
la personne du Manitoba, West Coast
Women's Legal Education and Action Fund,
Association canadienne pour l'intégration
communautaire, Commission des droits de la
personne et des droits de la jeunesse, British
Columbia Human Rights Tribunal et Société
de soutien à l'enfance et à la famille des
Premières Nations du Canada** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : MOORE c. COLOMBIE-BRITANNIQUE
(ÉDUCATION)**

2012 CSC 61

N^{os} du greffe : 34040, 34041.

2012 : 22 mars; 2012 : 9 novembre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges
LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Rothstein, Cromwell,
Moldaver et Karakatsanis.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
BRITISH COLUMBIA

Human rights — Discrimination — Prohibited grounds — Mental or physical disability — Education — Student with dyslexia attending public school — School district cancelling special education program requiring student to enrol in specialized private school — Whether school district discriminating against student by failing to provide necessary remediation — Human Rights Code, R.S.B.C. 1996, c. 210, s. 8.

Education law — School regulation and administration — Curriculum and education programs — Obligations of school authorities — What constitutes meaningful access to education for students with learning disabilities — School Act, S.B.C. 1989, c. 61.

J suffered from severe dyslexia for which he received special education at his public school. In Grade 2, a psychologist employed by the school district recommended that since he could not get the remedial help he needed at his school, he should attend the local Diagnostic Centre to receive the necessary remediation. When the Diagnostic Centre was closed by the school district, J transferred to a private school to get the instruction he needed. His father filed a complaint with the B.C. Human Rights Tribunal on J's behalf against the school district and the Province on the grounds that J had been denied a "service . . . customarily available to the public" under s. 8 of the B.C. *Human Rights Code*. The Tribunal concluded that there was discrimination against J by the District and the Province and ordered a wide range of sweeping systemic remedies against both. It also ordered that the family be reimbursed for the tuition costs of J's private school. The reviewing judge set aside the Tribunal's decision, finding that there was no discrimination. A majority of the Court of Appeal dismissed the appeal.

Held: The appeal is substantially allowed.

The purpose of the *School Act* in British Columbia is to ensure that "all learners . . . develop their individual potential and . . . acquire the knowledge, skills and attitudes needed to contribute to a healthy, democratic and pluralistic society and a prosperous and sustainable economy". This is an acknowledgment by the government that the reason children are entitled to an

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

Droits de la personne — Discrimination — Motifs de distinction illicite — Déficience mentale ou physique — Éducation — Fréquentation de l'école publique par un élève dyslexique — L'annulation par le district scolaire d'un programme d'éducation spécialisée a eu pour effet d'obliger l'élève à s'inscrire dans une école privée spécialisée — Le district scolaire a-t-il commis de la discrimination à l'endroit de l'élève en ne lui fournissant pas les mesures de remédiation nécessaires? — Human Rights Code, R.S.B.C. 1996, ch. 210, art. 8.

Droit de l'éducation — Réglementation et administration des écoles — Programmes d'éducation — Obligations des autorités scolaires — En quoi consiste l'accès concret à l'éducation dans le cas des élèves ayant des troubles d'apprentissage? — School Act, S.B.C. 1989, ch. 61.

Atteint de dyslexie grave, J profitait à cet égard de mesures d'éducation spécialisée à l'école publique qu'il fréquentait. En deuxième année du primaire, comme il ne pouvait pas obtenir l'assistance dont il avait besoin au sein de son école, une psychologue travaillant pour le district scolaire a recommandé qu'il fréquente le Centre de diagnostic local afin de bénéficier des mesures de remédiation nécessaires. Lorsque le district scolaire a fermé le Centre de diagnostic, J a été transféré dans une école privée pour y recevoir l'enseignement dont il avait besoin. Le père de J a déposé au nom de ce dernier, auprès du Tribunal des droits de la personne de la C.-B., une plainte contre le district scolaire et la province, leur reprochant d'avoir privé J d'un « service [. . .] destiné au public » visé à l'art. 8 du *Human Rights Code* de la C.-B. Le Tribunal a conclu que J avait fait l'objet de discrimination par le district et par la province et il a prononcé contre eux un large éventail de mesures de réparation d'ordre systémique de portée considérable. De plus, il a ordonné le remboursement à la famille des frais de scolarité payés pour que J fréquente l'école privée. La juge siégeant en révision a annulé la décision du Tribunal, concluant qu'il n'y avait pas eu discrimination. La Cour d'appel à la majorité a rejeté l'appel.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli en grande partie.

La *School Act* de la Colombie-Britannique a pour objectif de faire en sorte que « tous les apprenants [. . .] développe[nt] leur potentiel et [. . .] acqui[èrent] les connaissances, les habiletés et les attitudes nécessaires pour contribuer à l'établissement d'une société saine, démocratique et pluraliste et d'une économie durable et florissante ». Le gouvernement reconnaît par là que la

education is that a healthy democracy and economy require their educated contribution. Adequate special education, therefore, is not a dispensable luxury. For those with severe learning disabilities, it is the ramp that provides access to the statutory commitment to education made to *all* children in British Columbia.

The “service” to which J is entitled under s. 8 of the B.C. *Human Rights Code* is education generally. To define special education as the service at issue risks descending into a kind of “separate but equal” approach. Comparing J only with other special needs students would mean that the District could cut *all* special needs programs and yet be immune from a claim of discrimination. If J is compared only to other special needs students, full consideration cannot be given to whether he had meaningful access to the education to which *all* students in British Columbia are entitled. This risks perpetuating the very disadvantage and exclusion the *Code* is intended to remedy.

To demonstrate *prima facie* discrimination under s. 8, complainants must show that they have a characteristic protected from discrimination; that they have experienced an adverse impact with respect to a service customarily available to the public; and that the protected characteristic was a factor in the adverse impact. Once a *prima facie* case has been established, the burden shifts to the respondent to justify the conduct or practice. If it cannot be justified, discrimination will be found to occur.

There is no dispute that J’s dyslexia is a disability. There is equally no question that any adverse impact he suffered is related to his disability. The question then is whether J has, without reasonable justification, been denied meaningful access to the general education available to all children in British Columbia based on his disability.

Prima facie discrimination was made out based on the insufficiently intensive remediation provided by the District for J’s learning disability in order for him to get access to the education he was entitled to. J received some special education assistance until Grade 3, but the Tribunal’s conclusion that the remediation was far from adequate to give J the education to which

raison pour laquelle les enfants ont droit à l’éducation est qu’une démocratie et une économie saines requièrent leur contribution en tant que citoyens instruits. Des services d’éducation spécialisée adéquats ne sont donc pas un luxe dont la société peut se passer. Dans le cas des personnes atteintes de troubles d’apprentissage sévères, de tels services servent de rampe permettant de concrétiser l’engagement pris dans la loi envers *tous* les enfants en Colombie-Britannique, à savoir l’accès à l’éducation.

Le « service » auquel J a droit en vertu de l’art. 8 du *Human Rights Code* de la C.-B. est l’éducation en général. Considérer l’éducation spécialisée comme le service en cause risque d’aboutir à des justifications du genre « séparé mais équivalent ». Si J était comparé uniquement à d’autres élèves ayant des besoins spéciaux, cela signifierait que le district pourrait supprimer *tous* les programmes destinés à ces élèves mais rester néanmoins à l’abri d’une plainte de discrimination. S’il est comparé uniquement à d’autres élèves ayant des besoins spéciaux, il n’est pas possible d’examiner dans son ensemble la question de savoir s’il a profité de l’accès concret à l’éducation auquel ont droit *tous* les élèves de la Colombie-Britannique. Cette approche risque de perpétuer exactement le désavantage et l’exclusion que le *Code* est censé corriger.

Pour établir à première vue l’existence de discrimination visée à l’art. 8, les plaignants doivent démontrer qu’ils possèdent une caractéristique protégée contre la discrimination, qu’ils ont subi un effet préjudiciable relativement à un service destiné au public et que la caractéristique protégée a constitué un facteur dans la manifestation de l’effet préjudiciable. Une fois la discrimination établie à première vue, l’intimé a alors le fardeau de justifier la conduite ou la pratique. Si la conduite ou pratique ne peut être justifiée, le tribunal conclura à l’existence de la discrimination.

Personne ne conteste que la dyslexie dont J est atteint constitue une déficience. Il ne fait également aucun doute que tout effet préjudiciable qu’il a pu subir est lié à cette déficience. La question à trancher consiste donc à se demander si l’on a sans justification raisonnable privé J, en raison de la déficience dont il est atteint, de l’accès concret aux services d’éducation générale destinés à tous les enfants en Colombie-Britannique.

La discrimination à première vue a été établie en raison du caractère insuffisamment intensif des mesures de remédiation mises en œuvre par le district, compte tenu des troubles d’apprentissage de J, afin de donner à ce dernier accès à l’éducation à laquelle il avait droit. J a reçu une forme d’aide pédagogique spécialisée jusqu’en troisième année, mais la conclusion du Tribunal que les

he was entitled, was fully supported by the evidence. The Tribunal found that the family was told by District employees that J required intensive remediation. As a result of the closing of the Diagnostic Centre, a private school was the only alternative that would provide the intense remediation that J required.

The Tribunal found that when the decision to close the Diagnostic Centre was made, the District did so without knowing how the needs of students like J would be addressed, and without undertaking a needs-based analysis to consider what might replace the Diagnostic Centre, or assessing the effect of the closure on Severe Learning Disabilities students. It was the combination of the clear recognition by the District, its employees and the experts that J required intensive remediation in order to have meaningful access to education, the closing of the Diagnostic Centre, and the fact that the family was told that these services could not otherwise be provided by the District, that justified the Tribunal's conclusion that the failure of the District to meet J's educational needs constituted *prima facie* discrimination.

The next question is whether the District's conduct was justified. The District's justification centred on the budgetary crisis it faced during the relevant period, which led to the closure of the Diagnostic Centre and other related cuts. The Tribunal's findings that the District had other options available for addressing its budgetary crisis should not be disturbed. The Tribunal accepted that the District faced financial difficulties during the relevant period. Yet it also found that cuts were disproportionately made to special needs programs. Despite their similar cost, the District retained some discretionary programs, such as the Outdoor School — an outdoor campus where students learned about community and the environment — while eliminating the Diagnostic Centre.

More significantly, the Tribunal found that the District undertook *no* assessment, financial or otherwise, of what alternatives were or could be reasonably available to accommodate special needs students if the Diagnostic Centre were closed. The failure to consider financial alternatives completely undermined the District's argument that it was justified in providing *no* meaningful access to an education for J because it had

mesures de remédiation étaient loin d'être suffisantes pour fournir à J l'éducation à laquelle il avait droit était entièrement étayée par la preuve. Le Tribunal a jugé que des employés du district avaient prévenu la famille que J avait besoin de mesures de remédiation intensives. Par suite de la fermeture du Centre de diagnostic, ces mesures ne pouvaient être obtenues que dans une école privée.

Le Tribunal a jugé que, lorsque le district a décidé de fermer le Centre de diagnostic, il l'a fait sans savoir comment il serait satisfait aux besoins des élèves comme J, et sans avoir réalisé d'analyse des besoins, considéré quelles mesures pourraient remplacer le Centre de diagnostic ou évalué l'effet de cette fermeture sur les élèves ayant des troubles d'apprentissage sévères. C'est la combinaison de la reconnaissance sans équivoque par le district, par ses employés et par les experts du besoin de J de profiter des mesures de remédiation intensives pour avoir accès concrètement à l'éducation, de la fermeture du Centre de diagnostic et du fait que la famille avait été avisée que le district n'était pas en mesure de fournir autrement ces services qui a justifié le Tribunal de conclure que l'omission du district de répondre aux besoins de J en matière d'éducation constituait de la discrimination à première vue.

La question suivante consiste à décider si la conduite du district était justifiée. La justification invoquée par le district repose sur la crise financière qu'il traversait durant la période pertinente et qui a mené à la fermeture du Centre de diagnostic et à d'autres compressions connexes. Il n'y a pas lieu de modifier les constatations du Tribunal suivant lesquelles le district disposait d'autres solutions pour régler sa crise budgétaire. Le Tribunal a accepté que le district était aux prises avec des difficultés financières durant la période pertinente. Toutefois, il a en outre conclu que des compressions avaient visé de manière disproportionnée les programmes destinés aux élèves ayant des besoins spéciaux. En effet, le district avait maintenu des programmes discrétionnaires comme l'école en plein air (« *Outdoor School* ») — un centre de plein air où les élèves recevaient de l'enseignement sur la collectivité et l'environnement — alors qu'il avait supprimé le Centre de diagnostic, et ce, malgré les coûts similaires de ces programmes.

Fait plus important encore, le Tribunal a conclu que le district n'avait procédé à *aucune* évaluation, financière ou autre, des solutions de rechange qui existaient ou auraient pu raisonnablement être trouvées pour répondre aux besoins des élèves ayant des besoins spéciaux si la décision de fermer le Centre de diagnostic était prise. L'omission d'envisager d'autres réaménagements financiers invalide complètement l'argument du district, à

no choice. In order to decide that it had no other choice, it had at least to consider what those other choices were.

The finding of discrimination against the District is therefore restored.

Cases Cited

Referred to: *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954); *Withler v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 12, [2011] 1 S.C.R. 396; *Brooks v. Canada Safeway Ltd.*, [1989] 1 S.C.R. 1219; *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624; *University of British Columbia v. Berg*, [1993] 2 S.C.R. 353; *Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Montréal (City)*, 2000 SCC 27, [2000] 1 S.C.R. 665; *Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 SCC 15, [2007] 1 S.C.R. 650; *British Columbia (Public Service Employee Relations Commission) v. BCGSEU*, [1999] 3 S.C.R. 3; *Ontario Human Rights Commission v. Borough of Etobicoke*, [1982] 1 S.C.R. 202; *Central Okanagan School District No. 23 v. Renaud*, [1992] 2 S.C.R. 970; *Central Alberta Dairy Pool v. Alberta (Human Rights Commission)*, [1990] 2 S.C.R. 489; *Griggs v. Duke Power Co.*, 401 U.S. 424 (1971); *Canadian National Railway Co. v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 1114; *British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles) v. British Columbia (Council of Human Rights)*, [1999] 3 S.C.R. 868.

Statutes and Regulations Cited

Administrative Tribunals Act, S.B.C. 2004, c. 45, s. 59.
Human Rights Code, R.S.B.C. 1996, c. 210, s. 8.
School Act, S.B.C. 1989, c. 61, preamble.
School Amendment Act, S.B.C. 1993, c. 6.

Authors Cited

British Columbia. Ministry of Education. *Mandate for the School System*. Vancouver: The Ministry, 1989.
 British Columbia. Ministry of Education. *Special Programs: A Manual of Policies, Procedures and Guidelines*. Vancouver: The Ministry, 1985.
 Brodsky, Gwen, Shelagh Day and Yvonne Peters. *Accommodation in the 21st Century*. Canadian Human Rights Commission, 2012 (online: http://www.chrc-ccdp.ca/pdf/accommodation_eng.pdf).

savoir qu'il avait été justifié de *ne pas* fournir à J d'accès concret à l'éducation, parce qu'il n'avait pas eu le choix d'agir comme il l'a fait. Pour décider qu'il ne disposait d'aucune autre solution, le district devait à tout le moins se demander quelles auraient pu être ces autres solutions.

La conclusion de discrimination prononcée à l'encontre du district est rétablie.

Jurisprudence

Arrêts mentionnés : *Brown c. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954); *Withler c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 12, [2011] 1 R.C.S. 396; *Brooks c. Canada Safeway Ltd.*, [1989] 1 R.C.S. 1219; *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624; *Université de la Colombie-Britannique c. Berg*, [1993] 2 R.C.S. 353; *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (Ville)*, 2000 CSC 27, [2000] 1 R.C.S. 665; *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 CSC 15, [2007] 1 R.C.S. 650; *Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3; *Commission ontarienne des droits de la personne c. Municipalité d'Etobicoke*, [1982] 1 R.C.S. 202; *Central Okanagan School District No. 23 c. Renaud*, [1992] 2 R.C.S. 970; *Central Alberta Dairy Pool c. Alberta (Human Rights Commission)*, [1990] 2 R.C.S. 489; *Griggs c. Duke Power Co.*, 401 U.S. 424 (1971); *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1987] 1 R.C.S. 1114; *Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) c. Colombie-Britannique (Council of Human Rights)*, [1999] 3 R.C.S. 868.

Lois et règlements cités

Administrative Tribunals Act, S.B.C. 2004, ch. 45, art. 59.
Human Rights Code, R.S.B.C. 1996, ch. 210, art. 8.
School Act, S.B.C. 1989, ch. 61, préambule.
School Amendment Act, S.B.C. 1993, ch. 6.

Doctrine et autres documents cités

Brodsky, Gwen, Shelagh Day et Yvonne Peters. *Les accommodements du XXI^e siècle*. Commission canadienne des droits de la personne, 2012 (en ligne : http://www.chrc-ccdp.ca/pdf/accommodation_fra.pdf).

Colombie-Britannique. Ministry of Education. *Mandate for the School System*. Vancouver : The Ministry, 1989.

Colombie-Britannique. Ministry of Education. *Special Programs : A Manual of Policies, Procedures and Guidelines*. Vancouver : The Ministry, 1985.

MacKay, A. Wayne. “Connecting Care and Challenge: Tapping Our Human Potential” (2008), 17 *E.L.J.* 37.

APPEAL from a judgment of the British Columbia Court of Appeal (Rowles, Saunders and Low JJ.A.), 2010 BCCA 478, 12 B.C.L.R. (5th) 246, 326 D.L.R. (4th) 77, 294 B.C.A.C. 185, 498 W.A.C. 185, 71 C.H.R.R. D/238, [2011] 3 W.W.R. 383, [2010] B.C.J. No. 2097 (QL), 2010 CarswellBC 3446, affirming a decision of Dillon J., 2008 BCSC 264, 81 B.C.L.R. (4th) 107, 62 C.H.R.R. D/289, [2008] 10 W.W.R. 518, [2008] B.C.J. No. 348 (QL), 2008 CarswellBC 388, reversing a decision of the British Columbia Human Rights Tribunal, 2005 BCHRT 580, 54 C.H.R.R. D/245, [2005] B.C.H.R.T.D. No. 580 (QL), 2005 CarswellBC 3573. Appeal substantially allowed.

Frances M. Kelly and Devyn Cousineau, for the appellant.

Leah Greathead and E. W. (Heidi) Hughes, for the respondent Her Majesty The Queen in Right of the Province of British Columbia, as represented by the Ministry of Education.

Laura N. Bakan, Q.C., David J. Bell and Kristal M. Low, for the respondent the Board of Education of School District No. 44 (North Vancouver), formerly known as The Board of School Trustees of School District No. 44 (North Vancouver).

Robert E. Charney and Sarah Kraicer, for the intervenor the Attorney General of Ontario.

Andrea Luey, for the intervenor Justice for Children and Youth.

Diane MacDonald and Robyn Trask, for the intervenor the British Columbia Teachers’ Federation.

Written submissions only by *Gwen Brodsky, Yvonne Peters and Melina Buckley*, for the intervenor the Council of Canadians with Disabilities.

Anthony D. Griffin, for the intervenors the Ontario Human Rights Commission, the

MacKay, A. Wayne. « Connecting Care and Challenge : Tapping Our Human Potential » (2008), 17 *E.L.J.* 37.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel de la Colombie-Britannique (les juges Rowles, Saunders et Low), 2010 BCCA 478, 12 B.C.L.R. (5th) 246, 326 D.L.R. (4th) 77, 294 B.C.A.C. 185, 498 W.A.C. 185, 71 C.H.R.R. D/238, [2011] 3 W.W.R. 383, [2010] B.C.J. No. 2097 (QL), 2010 CarswellBC 3446, qui a confirmé une décision de la juge Dillon, 2008 BCSC 264, 81 B.C.L.R. (4th) 107, 62 C.H.R.R. D/289, [2008] 10 W.W.R. 518, [2008] B.C.J. No. 348 (QL), 2008 CarswellBC 388, ayant infirmé une décision du Tribunal des droits de la personne de la Colombie-Britannique, 2005 BCHRT 580, 54 C.H.R.R. D/245, [2005] B.C.H.R.T.D. No. 580 (QL), 2005 CarswellBC 3573. Pourvoi accueilli en grande partie.

Frances M. Kelly et Devyn Cousineau, pour l’appellant.

Leah Greathead et E. W. (Heidi) Hughes, pour l’intimée Sa Majesté la Reine du chef de la province de la Colombie-Britannique, représentée par le ministère de l’Éducation.

Laura N. Bakan, c.r., David J. Bell et Kristal M. Low, pour l’intimé Board of Education of School District No. 44 (North Vancouver), anciennement appelé The Board of School Trustees of School District No. 44 (North Vancouver).

Robert E. Charney et Sarah Kraicer, pour l’intervenant le procureur général de l’Ontario.

Andrea Luey, pour l’intervenante Justice for Children and Youth.

Diane MacDonald et Robyn Trask, pour l’intervenante British Columbia Teachers’ Federation.

Argumentation écrite seulement par *Gwen Brodsky, Yvonne Peters et Melina Buckley*, pour l’intervenant le Conseil des Canadiens avec déficiences.

Anthony D. Griffin, pour les intervenantes la Commission ontarienne des droits de la personne,

Saskatchewan Human Rights Commission and the Alberta Human Rights Commission.

Rahool P. Agarwal, Christopher W. Cummins and Rowan E. Weaver, for the intervener the International Dyslexia Association, Ontario Branch.

Brian Smith and Philippe Dufresne, for the intervener the Canadian Human Rights Commission.

Yude M. Henteleff, Q.C., and *Darla L. Rettie*, for the intervener the Learning Disabilities Association of Canada.

Ranjan K. Agarwal and Daniel Holden, for the intervener the Canadian Constitution Foundation.

Written submissions only by *Isha Khan*, for the intervener the Manitoba Human Rights Commission.

Alison Dewar, for the intervener the West Coast Women's Legal Education and Action Fund.

Roberto Lattanzio and Laurie Letheren, for the intervener the Canadian Association for Community Living.

Athanassia Bitzakidis, for the intervener Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.

Denise E. Paluck, for the intervener the British Columbia Human Rights Tribunal.

Nicholas McHaffie and Sarah Clarke, for the intervener the First Nations Child and Family Caring Society of Canada.

The judgment of the Court was delivered by

[1] ABELLA J. — This case is about the education of Jeffrey Moore, a child with a severe learning disability who claims that he was discriminated against because the intense remedial instruction he needed in his early school years for his dyslexia

Saskatchewan Human Rights Commission et Alberta Human Rights Commission.

Rahool P. Agarwal, Christopher W. Cummins et Rowan E. Weaver, pour l'intervenante International Dyslexia Association, Ontario Branch.

Brian Smith et Philippe Dufresne, pour l'intervenante la Commission canadienne des droits de la personne.

Yude M. Henteleff, c.r., et *Darla L. Rettie*, pour l'intervenante l'Association canadienne des troubles d'apprentissage.

Ranjan K. Agarwal et Daniel Holden, pour l'intervenante Canadian Constitution Foundation.

Argumentation écrite seulement par *Isha Khan*, pour l'intervenante la Commission des droits de la personne du Manitoba.

Alison Dewar, pour l'intervenant West Coast Women's Legal Education and Action Fund.

Roberto Lattanzio et Laurie Letheren, pour l'intervenante l'Association canadienne pour l'intégration communautaire.

Athanassia Bitzakidis, pour l'intervenante la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse.

Denise E. Paluck, pour l'intervenant British Columbia Human Rights Tribunal.

Nicholas McHaffie et Sarah Clarke, pour l'intervenante la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada.

Version française du jugement de la Cour rendu par

[1] LA JUGE ABELLA — Le présent pourvoi porte sur l'éducation de Jeffrey Moore, un enfant ayant des troubles d'apprentissage sévères, qui soutient avoir été victime de discrimination, parce que les mesures de remédiation intensives dont il aurait eu

was not available in the public school system. Based on the recommendation of a school psychologist, Jeffrey's parents enrolled him in specialized private schools in Grade 4 and paid the necessary tuition. The remedial instruction he received was successful and his reading ability improved significantly.

[2] Jeffrey's father, Frederick Moore, filed a human rights complaint against the School District and the British Columbia Ministry of Education alleging that Jeffrey had been discriminated against because of his disability and had been denied a "service . . . customarily available to the public", contrary to s. 8 of the *Human Rights Code*, R.S.B.C. 1996, c. 210 ("Code").

[3] The Human Rights Tribunal held 43 days of hearings, receiving evidence about the funding and administration of special education in the District and Province, the District's budgetary constraints at the relevant time, dyslexia generally, and Jeffrey's circumstances in particular.

[4] The Tribunal concluded that the failure of the public school system to give Jeffrey the support he needed to have meaningful access to the educational opportunities offered by the Board, amounted to discrimination under the *Code*. I agree.

[5] The preamble to the *School Act*,¹ the operative legislation when Jeffrey was in school, stated that "the purpose of the British Columbia school system is to enable all learners to develop their individual potential and to acquire the knowledge, skills and attitudes needed to contribute to a healthy, democratic and pluralistic society and a prosperous and sustainable economy". This declaration of purpose is an acknowledgment by the government that the reason all children are entitled to an education, is

besoin au cours de ses premières années d'école en raison de sa dyslexie n'étaient pas offertes dans le système scolaire public. Sur la recommandation d'un psychologue scolaire, les parents de Jeffrey l'ont inscrit dans des écoles privées spécialisées en 4^e année du primaire et ont payé les frais de scolarité nécessaires. Les mesures de remédiation qu'il a suivies ont porté fruit et son habileté à la lecture s'est améliorée de façon appréciable.

[2] Le père de Jeffrey, Frederick Moore, a déposé à l'encontre du district scolaire et du ministère de l'Éducation de la Colombie-Britannique une plainte fondée sur les droits de la personne, affirmant que Jeffrey avait fait l'objet de discrimination basée sur sa déficience et avait été privé d'un [TRADUCTION] « service [. . .] destiné au public », en contravention de l'art. 8 du *Human Rights Code*, R.S.B.C. 1996, ch. 210 (« Code »).

[3] Le Tribunal des droits de la personne a tenu 43 jours d'audience au cours desquels on lui a soumis en preuve des données concernant le financement et l'administration des services d'éducation spécialisée dans la province et le district, les contraintes budgétaires de ce dernier à l'époque pertinente, la dyslexie en général et la situation de Jeffrey en particulier.

[4] Le Tribunal a conclu que l'omission du système scolaire public de fournir à Jeffrey l'appui dont il avait besoin pour avoir accès concrètement aux possibilités d'éducation offertes par le Conseil scolaire constituait de la discrimination au sens du *Code*. Je partage cette opinion.

[5] Aux termes du préambule de la loi intitulée *School Act*¹, la loi qui était en vigueur lorsque Jeffrey fréquentait l'école, [TRADUCTION] « l'objectif du système scolaire de la Colombie-Britannique est de permettre à tous les apprenants de développer leur potentiel et d'acquérir les connaissances, les habiletés et les attitudes nécessaires pour contribuer à l'établissement d'une société saine, démocratique et pluraliste et d'une économie durable et florissante ». En énonçant ainsi l'objet de la loi, le

1 S.B.C. 1989, c. 61, as amended in 1993 (*School Amendment Act*, S.B.C. 1993, c. 6).

1 S.B.C. 1989, ch. 61, modifiée en 1993 (*School Amendment Act*, S.B.C. 1993, ch. 6).

because a healthy democracy and economy require their educated contribution. Adequate special education, therefore, is not a dispensable luxury. For those with severe learning disabilities, it is the ramp that provides access to the statutory commitment to education made to *all* children in British Columbia.

Background

[6] At the relevant time, public school funding in British Columbia was approved annually by the Province but administered by districts under the *School Act*. As of the 1990/91 school year, the Province instituted a block funding system, whereby an overall amount of money was made available for education and then allocated among the various districts by the Minister. The block amount, as determined in the base year, was adjusted annually to allow for changes in enrolment, mandated services, and economic indicators such as changes in the cost of resources. For a short period, the Province provided equalization grants to ease the transition for districts which had historically earned significant supplementary funds through local taxation.

[7] For the purposes of funding special education, the Province classified students into various groups, including what it referred to as “high incidence/low cost” and “low incidence/high cost” programs. Severe learning disabilities like dyslexia were always treated as a high incidence/low cost disability. From 1987/88, the Province capped the specific funding that was available for high incidence/low cost students to a percentage of a district’s student population in order to control the increasing number of students qualifying for this supplementary funding. Notably, as of 1991, the *School Act* set out minimum spending levels for high incidence/low cost and low incidence/high

gouvernement reconnaît que la raison pour laquelle tous les enfants ont droit à l’éducation est qu’une démocratie et une économie saines requièrent leur contribution en tant que citoyens instruits. Des services d’éducation spécialisés adéquats ne sont donc pas un luxe dont la société peut se passer. Dans le cas des personnes atteintes de troubles d’apprentissage sévères, de tels services servent de rampe permettant de concrétiser l’engagement pris dans la loi envers *tous* les enfants en Colombie-Britannique, à savoir l’accès à l’éducation.

Contexte

[6] Durant la période pertinente, les fonds alloués aux établissements scolaires publics en Colombie-Britannique étaient votés annuellement par la province, mais administrés par les districts en vertu de la *School Act*. À partir de l’année scolaire 1990-1991, la province a instauré un système de financement global, suivant lequel une somme globale était affectée à l’éducation puis répartie par le ministre entre les différents districts. La somme globale fixée durant l’année de référence était ajustée annuellement en fonction des inscriptions, des services obligatoires et de certains indicateurs économiques telle la fluctuation du coût des ressources. Pendant une courte période, afin de faciliter la transition à ce nouveau système la province a versé des subventions de péréquation aux districts qui avaient disposé jusque-là d’importantes recettes additionnelles par l’imposition de taxes locales.

[7] Pour les besoins du financement de l’éducation spécialisée, la province classait les élèves en diverses catégories, y compris certaines qu’elle désignait au moyen des expressions [TRADUCTION] « incidence élevée/faibles coûts » et « faible incidence/coûts élevés ». Les troubles d’apprentissage sévères comme la dyslexie ont toujours été considérés comme relevant de la catégorie « incidence élevée/faibles coûts ». À partir de l’année 1987-1988, la province a établi, à l’égard des fonds spécifiquement affectés aux élèves appartenant à la catégorie « incidence élevée/faibles coûts », un plafond correspondant à un pourcentage donné de la population étudiante d’un district, et ce, afin de limiter le nombre

cost students. That meant that once a child was identified as having a severe learning disability, additional support was mandatory. As a result, districts were required to draw on the general provincial allocation to fund any high incidence/low cost students above the high incidence/low cost cap.

[8] When Jeffrey entered kindergarten in 1991, students with special needs in the District were supported in several ways: they received assistance in and out of the classroom from special education Aides; they were referred to the school-based Learning Assistance Centre where they would work with learning assistance teachers or tutors; and a small number of them were placed in the Diagnostic Centre for more intensive assistance.

[9] Following the implementation of the block funding model, there were significant financial pressures on Jeffrey's home district, School District No. 44. From 1991/92 to 1994/95, the District consistently faced budgetary shortfalls. It had relied on supplementary funds in the past and received declining equalization grants until 1992/93. Despite requests, it did not get additional funding from the Province but got permission to run temporary deficits. Consistent deficits during this period led to wide-scale budget cuts in the District between 1991/92 and 1994/95, including a reduction of almost \$1.5 million in spending for high incidence/low cost students with learning disabilities.

croissant d'élèves admissibles à ce financement supplémentaire. Il convient de souligner que, en 1991, la *School Act* a fixé des niveaux de dépenses minimums pour les élèves appartenant aux catégories « incidence élevée/faibles coûts » et « faible incidence/coûts élevés ». Cela signifiait que, lorsqu'un enfant était reconnu comme étant atteint de trouble d'apprentissage sévère, la prestation de services de soutien additionnel était obligatoire. Par conséquent, chaque district devait prélever sur la somme globale qui lui était consentie par la province les fonds additionnels nécessaires en faveur des élèves de la catégorie « incidence élevée/faibles coûts » en sus du plafond déjà établi pour ces derniers.

[8] Lorsque Jeffrey est entré à la maternelle en 1991, les élèves du district ayant des besoins spéciaux étaient appuyés de plusieurs manières : ils recevaient l'assistance d'aide-enseignants en matière d'éducation spécialisée en salle de classe et à l'extérieur de celle-ci; leur cas était soumis au *Learning Assistance Centre* (« Centre d'aide à l'apprentissage ») situé dans l'école même et où ils pouvaient travailler en compagnie d'orthopédagogues ou de tuteurs; un petit nombre d'entre eux étaient admis au Centre de diagnostic pour y recevoir une aide plus intensive.

[9] À la suite de la mise en œuvre du régime de financement global, le district dont relevait Jeffrey, soit le district scolaire n° 44, a été aux prises avec d'importantes difficultés financières. De 1991-1992 à 1994-1995, le district a connu de façon ininterrompue des déficits budgétaires. Il avait pu compter par le passé sur des fonds additionnels et avait reçu des subventions de péréquation décroissantes jusqu'en 1992-1993. En dépit de ses demandes en ce sens, le district n'a reçu aucun financement supplémentaire de la province, mais il lui a été permis d'enregistrer des déficits temporaires. La persistance des déficits durant cette période a mené à l'imposition de compressions budgétaires généralisées de 1991-1992 à 1994-1995, y compris une réduction de près de 1,5 million de dollars au titre des dépenses consacrées aux élèves ayant des troubles d'apprentissage et appartenant à la catégorie « incidence élevée/faibles coûts ».

[10] In the 1994/95 budgetary process, possible solutions to the financial difficulties included restricting the availability of Aides or closing the District Diagnostic Centre, a program which provided intensive services and individualized assistance to students with severe learning disabilities. The District limited its cuts to Aide allocation because of the terms of its Collective Agreement with the teachers' association, which required a minimum of two hours a week of Aide time once a student was designated as being in a high incidence/low cost category. Other proposed cuts were implemented, including the closing of the Diagnostic Centre in 1994. In February 1996, the Province fired the Board of the District and replaced it with an Official Trustee.

[11] Jeffrey Moore started kindergarten in September 1991 at Braemar Elementary School, his North Vancouver neighbourhood school in the District. While he was happy and energetic in nursery school, it quickly became apparent in kindergarten that Jeffrey needed extra support to learn to read. After scoring low on a screening test, Jeffrey was referred to the Elementary Learning Resource Team, a group of specialists who provided support and assistance to students in the District who had severe learning disabilities, including dyslexia.

[12] After his first assessment in kindergarten, Jeffrey was observed in the classroom and given 15 minutes of individual help from an Aide three times a week. He was assessed twice by the Elementary Learning Resource Team in Grade 1 because he continued to fall behind in literacy skills. He started attending the Learning Assistance Centre three times a week, for half-hour individual sessions with Barbara Waigh, a learning assistance teacher. He also had two 40-minute sessions in the

[10] Lors de la préparation du budget pour l'année 1994-1995, la réduction de la disponibilité des aides-enseignants et la fermeture du Centre de diagnostic du district — un programme offrant des services intensifs et une assistance individualisée aux élèves éprouvant des troubles d'apprentissage sévères — faisaient partie des solutions envisagées pour remédier aux difficultés financières. Le district a limité ses compressions visant les services d'aides-enseignants en raison des modalités de la convention collective intervenue avec le syndicat des enseignants, lesquelles exigeaient l'intervention d'un aide-enseignant pendant au moins deux heures par semaine lorsqu'un élève était désigné comme appartenant à la catégorie « incidence élevée/faibles coûts ». D'autres compressions proposées ont été mises en application, dont la fermeture du Centre de diagnostic en 1994. En février 1996, la province a congédié les membres de la Commission scolaire du district et a remplacé la commission par un commissaire officiel.

[11] Jeffrey Moore a commencé à fréquenter la maternelle en septembre 1991 à l'école primaire Braemar, son école de quartier à North Vancouver, dans le district en question. Jeffrey était un enfant heureux et plein d'énergie à la prématernelle, mais il est vite devenu évident à la maternelle qu'il avait besoin de soutien additionnel pour apprendre à lire. Après avoir obtenu de faibles résultats lors d'un test d'évaluation, Jeffrey a été confié à une équipe appelée *Elementary Learning Resource Team* (« Équipe de ressources en apprentissage au niveau élémentaire »), qui était formée de spécialistes chargés d'offrir aide et appui aux élèves du district ayant des troubles d'apprentissage sévères, dont la dyslexie.

[12] Après sa première évaluation en maternelle, Jeffrey a été observé en salle de classe et un aide-enseignant lui a fourni de l'assistance individuelle pendant 15 minutes trois fois par semaine. Il a ensuite été évalué à deux reprises en première année par l'Équipe de ressources en apprentissage au niveau élémentaire, parce qu'il continuait à prendre du retard dans le développement de ses habiletés en lecture et en écriture. Il a commencé à fréquenter le Centre d'aide à l'apprentissage trois fois

Learning Assistance Centre with a volunteer tutor. Because he still made poor progress, Jeffrey's parents, at the school's recommendation, hired a private tutor to work with Jeffrey.

[13] In January 1994, while Jeffrey was in Grade 2, his parents, concerned about his worsening headaches, took him to a neurologist. They were told that Jeffrey was under significant stress which could be improved by addressing his learning difficulties. The next month, Jeffrey was again referred to the Elementary Learning Resource Team, with his teachers reporting slow academic progress and immature behaviour. He received a full psycho-educational assessment on April 1, 1994, a prerequisite to his designation as a Severe Learning Disabilities student. Following the assessment, Mary Tennant, a psychologist employed by the District, concluded that Jeffrey needed more intensive remediation than he had been receiving and suggested that he attend the Diagnostic Centre.

[14] Ms. Tennant, Ms. Waigh, and Bryn Roberts, Braemar's principal, met with the Moores soon after this assessment. Ms. Tennant and Ms. Waigh told the Moores that because the Diagnostic Centre was being closed, Jeffrey could not obtain the intensive remediation he needed in the District's public schools. The necessary instruction was available only at Kenneth Gordon School, a private school specializing in teaching children who had learning disabilities.

[15] Jeffrey could not enrol in Kenneth Gordon School until Grade 4. His pre-referral form to that school confirmed a serious lack of progress in reading and spelling as well as his poor self-esteem. Every week during Grade 3 at Braemar, he received two 30-minute sessions of individual

par semaine pour des séances individuelles d'une demi-heure avec Barbara Waigh, une orthopédagogue. Il a également profité de deux séances de 40 minutes avec un tuteur bénévole au Centre d'aide à l'apprentissage. Comme Jeffrey continuait de progresser lentement, ses parents ont suivi la recommandation de l'école et engagé un tuteur privé pour qu'il travaille avec lui.

[13] En janvier 1994, alors que Jeffrey était en deuxième année, ses parents sont devenus inquiets parce qu'il souffrait de maux de tête de plus en plus graves et ils l'ont amené chez un neurologue. Ce dernier leur a dit que Jeffrey vivait un stress important, qui pouvait être réduit en remédiant à ses troubles d'apprentissage. Le mois suivant, Jeffrey a de nouveau été confié à l'Équipe de ressources en apprentissage au niveau élémentaire et ses instituteurs ont signalé qu'il progressait lentement sur le plan scolaire et manifestait un comportement immature. Le 1^{er} avril 1994, il a été soumis à une évaluation psychopédagogique complète, condition préalable à sa désignation comme élève ayant des troubles d'apprentissage sévères. À la suite de cette évaluation, Mary Tennant, une psychologue travaillant pour le district, a conclu que Jeffrey avait besoin de mesures de remédiation plus intensives que celles dont il avait bénéficié jusque-là et elle a suggéré qu'il fréquente le Centre de diagnostic.

[14] Peu après cette évaluation, M^{mes} Tennant et Waigh, ainsi que Bryn Roberts, le directeur de l'école Braemar, ont rencontré les Moore. M^{mes} Tennant et Waigh leur ont dit que, en raison de la fermeture du Centre de diagnostic, Jeffrey ne pouvait pas recevoir les mesures de remédiation intensives dont il avait besoin dans les écoles publiques du district. Ces mesures n'étaient offertes qu'à l'école Kenneth Gordon, une école privée spécialisée dans l'enseignement aux enfants éprouvant des troubles d'apprentissage.

[15] Jeffrey ne pouvait être inscrit à l'école Kenneth Gordon qu'une fois rendu en quatrième année du primaire. Dans son formulaire d'information préalable à l'inscription à cette école, on confirmait l'existence d'un sérieux manque de progrès en lecture et en épellation, et d'une faible

assistance in the Learning Assistance Centre, two 40-minute periods of individual assistance with a tutor in the Learning Assistance Centre, and four 40-minute sessions with an Aide, primarily in the classroom.

[16] Jeffrey attended Kenneth Gordon School from Grade 4 to Grade 7. When he left, he was reading at a Grade 5 level and was at Grade 7 level in math. He began Grade 8 in September 1999 at Fraser Academy, another private school specializing in children with learning disabilities. He remained there until the time of the hearing and eventually completed high school there.

Prior Proceedings

[17] The Tribunal chair, Heather MacNaughton, found that there was general agreement among the experts about the significant, negative long-term consequences for students with unremediated learning disabilities. The experts also agreed that children with reading disabilities should be identified early and provided with intensive supports.

[18] Based on this evidence, the Tribunal concluded that a range of services was necessary for these students, from a modified program within the classroom to full-time placement in a special program for Severe Learning Disabilities students.

[19] The Tribunal accepted the evidence of experts and of District employees like Ms. Tennant that Jeffrey could not get sufficient services within the District after the closure of the Diagnostic Centre in 1994. Only one expert, who was called by the District, said that Jeffrey had received the

estime de soi. Chaque semaine durant sa troisième année à l'école Braemar, il profitait de deux séances d'assistance individuelle de 30 minutes au Centre d'aide à l'apprentissage, de deux séances d'assistance individuelle de 40 minutes avec un tuteur à ce même centre et de quatre séances de 40 minutes avec un aide-enseignant, principalement en salle de classe.

[16] Jeffrey a fréquenté l'école Kenneth Gordon de la quatrième à la septième année du primaire. Lorsqu'il l'a quittée, en lecture ses habiletés étaient celles d'un élève de cinquième année et en mathématiques celles d'un élève de septième année. Il a commencé sa huitième année en septembre 1999 à l'académie Fraser, une autre école privée spécialisée dans l'enseignement aux enfants ayant des troubles d'apprentissage. Il a fréquenté cet établissement jusqu'à la date de l'audience, et c'est là qu'il a finalement terminé ses études secondaires.

Les procédures antérieures

[17] La présidente du Tribunal, Heather MacNaughton, a conclu que les experts s'accordaient généralement pour dire que, en l'absence de remédiation, des troubles d'apprentissage entraînent des conséquences néfastes importantes à long terme pour les élèves concernés. Les experts s'entendaient également sur la nécessité de dépister rapidement les enfants ayant des difficultés en matière de lecture et de leur offrir des mesures d'assistance intensives.

[18] Sur la foi de cette preuve, le Tribunal a jugé qu'il était nécessaire d'offrir à ces élèves une gamme de services allant du programme d'études modifié en salle de classe au placement à temps plein dans un programme spécial conçu pour les élèves éprouvant des troubles d'apprentissage sévères.

[19] Le Tribunal a accepté le témoignage d'experts ainsi que d'employés du district telle M^{me} Tennant selon lequel Jeffrey ne pouvait pas obtenir des services suffisants dans le district à la suite de la fermeture du Centre de diagnostic en 1994. Un seul expert, qui avait été cité par le district, a

services he needed at his public school and that the interventions had been of appropriate intensity.

[20] The Tribunal concluded that there was both individual discrimination against Jeffrey and systemic discrimination against Severe Learning Disabilities students in general. It grounded its finding of discrimination against Jeffrey in the District's failure to assess Jeffrey's learning disability early, and to provide appropriately intensive instruction following the closing of the Diagnostic Centre. It ordered that the Moores be reimbursed for the costs related to Jeffrey's attendance at private schools, as well as \$10,000 in damages for pain and suffering.

[21] The finding of systemic discrimination against the District was based on the underfunding of Severe Learning Disabilities programs and the closing of the Diagnostic Centre. While accepting that the District's financial circumstances were compelling, the Tribunal found that there was no evidence that the District had considered any reasonable alternatives for meeting the needs of Severe Learning Disabilities students before cutting available services such as the Diagnostic Centre.

[22] The Tribunal's finding of systemic discrimination against the Province was based on what it identified as four problems in the provincial administration of special education: the high incidence/low cost cap; the underfunding of the District; the failure to ensure that necessary services, including early intervention, were mandatory; and the failure to monitor the activities of the districts. It ordered a wide range of sweeping systemic remedies against both the District and the Province.

affirmé que Jeffrey avait reçu les services dont il avait besoin à l'école publique qu'il fréquentait et que le degré d'intensité des interventions avait été adéquat.

[20] Le Tribunal a conclu à l'existence de discrimination « individuelle » à l'encontre de Jeffrey et de discrimination « systémique » à l'encontre des élèves ayant des troubles d'apprentissage sévères en général. Il a fondé sa conclusion de discrimination à l'endroit de Jeffrey sur le fait que le district n'avait pas dépisté assez tôt les troubles d'apprentissage de ce dernier, et qu'il n'avait pas fourni de mesures d'enseignement suffisamment intensives après la fermeture du Centre de diagnostic. Le Tribunal a ordonné qu'on rembourse aux Moore les frais relatifs à la fréquentation par Jeffrey des écoles privées, et qu'on verse des dommages-intérêts de 10 000 \$ pour préjudice moral.

[21] La conclusion de discrimination systémique tirée à l'encontre du district reposait sur le sous-financement des programmes destinés aux élèves ayant des troubles d'apprentissage sévères et sur la fermeture du Centre de diagnostic. Bien qu'il ait reconnu que la situation financière du district avait obligé ce dernier à agir, le Tribunal a jugé qu'aucune preuve ne démontrait que le district avait envisagé des solutions de rechange raisonnables pour répondre aux besoins des élèves ayant des troubles d'apprentissage sévères avant de supprimer des services existants comme le Centre de diagnostic.

[22] La conclusion de discrimination systémique prononcée par le Tribunal contre la province était fondée sur quatre problèmes qui, selon lui, affectent l'administration de l'éducation spécialisée par la province : le plafonnement des dépenses liées à la catégorie « incidence élevée/faibles coûts »; le sous-financement du district; le défaut de faire en sorte que les services nécessaires, notamment les interventions précoces, soient considérés obligatoires; le défaut de surveiller les activités des districts. Le Tribunal a prononcé à l'encontre du district et de la province un large éventail de mesures de réparation d'ordre systémique de portée considérable.

[23] In the Supreme Court of British Columbia, Dillon J. allowed the application for judicial review ([2008] 10 W.W.R. 518). She found that Jeffrey's situation should be compared to other special needs students, not to the general student population as the Tribunal had done. There was no evidence about this comparison, nor was there evidence about how students with special needs were affected by funding mechanisms such as the high incidence/low cost cap or the closing of the Diagnostic Centre. The failure to identify and compare Jeffrey with the appropriate comparator group tainted the entire discrimination analysis. As a result, she set aside the Tribunal's decision.

[24] A majority in the Court of Appeal dismissed the appeal, agreeing that Jeffrey ought to be compared to other special needs students ([2011] 3 W.W.R. 383). To compare him with the general student population was to invite an inquiry into general education policy and its application, which it concluded could not be the purpose of a human rights complaint.

[25] In dissent, Rowles J.A. would have allowed the appeal. In her view, special education was the means by which "meaningful access" to educational services was achievable by students with learning disabilities. She found that a comparator analysis was both unnecessary and inappropriate. The Tribunal's detailed evidentiary analysis showing that Jeffrey had not received sufficiently intensive remediation after the closing of the Diagnostic Centre, justified the findings of discrimination.

Analysis

[26] Section 8 of British Columbia's *Human Rights Code* states that it is discriminatory if "[a] person . . . without a bona fide and reasonable

[23] En Cour suprême de la Colombie-Britannique, la juge Dillon a accueilli la demande de contrôle judiciaire ([2008] 10 W.W.R. 518). Elle a conclu que la situation de Jeffrey devait être comparée à celle des autres élèves ayant des besoins spéciaux, et non, comme l'avait fait le Tribunal, à la situation de la population étudiante en général. Aucune preuve n'avait été soumise à l'égard d'une telle comparaison ou de l'effet sur les élèves ayant des besoins spéciaux des mécanismes de financement comme le plafonnement des dépenses liées à la catégorie « incidence élevée/faibles coûts » ou de la fermeture du Centre de diagnostic. Le fait de ne pas avoir associé Jeffrey au groupe de comparaison approprié et de ne pas l'avoir comparé à ce groupe a vicié toute l'analyse relative à la discrimination. En conséquence, la juge Dillon a écarté la décision du Tribunal.

[24] Les juges majoritaires de la Cour d'appel ont rejeté l'appel, souscrivant à l'opinion selon laquelle Jeffrey aurait dû être comparé aux autres élèves ayant des besoins spéciaux ([2011] 3 W.W.R. 383). Le fait de comparer la situation de Jeffrey à celle de la population étudiante en général incitait à examiner les politiques générales en matière d'éducation et leur application, questions qui, de conclure les juges majoritaires, ne pouvaient faire l'objet d'une plainte en matière de droits de la personne.

[25] La juge Rowles, dissidente, aurait pour sa part accueilli l'appel. À son avis, l'éducation spécialisée constituait le moyen permettant aux élèves ayant des troubles d'apprentissage [TRADUCTION] « d'accéder concrètement » aux services éducatifs. Elle a conclu qu'une analyse comparative n'était à la fois ni nécessaire ni appropriée. L'analyse détaillée de la preuve à laquelle s'était livré le Tribunal et qui démontrait que Jeffrey n'avait pas bénéficié de mesures de remédiation suffisamment intensives après la fermeture du Centre de diagnostic justifiait les conclusions de discrimination.

Analyse

[26] Aux termes de l'art. 8 du *Human Rights Code* de la Colombie-Britannique, constitue un acte discriminatoire, s'il est fondé sur un motif

justification, . . . den[ies] to a person or class of persons any accommodation, service or facility customarily available to the public” on the basis of a prohibited ground. That means that if a service is ordinarily provided to the public, it must be available in a way that does not arbitrarily — or unjustifiably — exclude individuals by virtue of their membership in a protected group.

[27] A central issue throughout these proceedings was what the relevant “service . . . customarily available to the public” was. While the Tribunal and the dissenting judge in the Court of Appeal defined it as “general” education, the reviewing judge and the majority defined it as “special” education.

[28] I agree with Rowles J.A. that for students with learning disabilities like Jeffrey’s, special education is not the service, it is the *means* by which those students get meaningful access to the general education services available to all of British Columbia’s students:

It is accepted that students with disabilities require accommodation of their differences in order to benefit from educational services. Jeffrey is seeking accommodation, in the form of special education through intensive remediation, to enable him equal access to the “mainstream” benefit of education available to all. . . . *In Jeffrey’s case, the specific accommodation sought is analogous to the interpreters in Eldridge: it is not an extra “ancillary” service, but rather the manner by which meaningful access to the provided benefit can be achieved.* Without such special education, the disabled simply cannot receive equal benefit from the underlying service of public education. [Emphasis added; para. 103.]

[29] The answer, to me, is that the ‘service’ is education generally. Defining the service only as ‘special education’ would relieve the Province and

de distinction illicite, le fait pour [TRADUCTION] « quiconque [. . .] sans justification réelle et raisonnable [. . .] de priver une personne ou une catégorie de personnes d’un service, d’installations ou de moyens d’hébergement destinés au public ». Cela signifie que si un service est ordinairement fourni au public, il doit l’être sans exclure de façon arbitraire — ou injustifiable — des personnes en raison de leur appartenance à un groupe protégé.

[27] Une question centrale qui s’est posée tout au long des diverses procédures a été la détermination de la nature du [TRADUCTION] « service [. . .] destiné au public » pertinent en l’espèce. Alors que le Tribunal et la juge dissidente de la Cour d’appel ont considéré qu’il s’agissait de l’éducation « générale », la juge siégeant en révision et les juges majoritaires de la Cour d’appel ont estimé que c’était l’éducation « spécialisée ».

[28] Je partage l’avis de la juge Rowles que, dans le cas des élèves éprouvant des troubles d’apprentissage comme ceux dont est atteint Jeffrey, l’éducation spécialisée ne constitue pas le service, mais plutôt le *moyen* par lequel ces élèves peuvent accéder concrètement aux services d’éducation générale destinés à tous les élèves de la Colombie-Britannique :

[TRADUCTION] Il est admis que des mesures d’adaptation doivent être prises pour tenir compte de la situation différente des élèves éprouvant certaines difficultés, afin que ceux-ci puissent profiter des services éducatifs. Jeffrey sollicite une telle intervention, sous forme de mesures de remédiation intensives dans le cadre de l’éducation spécialisée, afin de pouvoir profiter d’un accès égal au bénéfice « général » des services d’éducation destinés à tous. [. . .] *Dans le cas de Jeffrey, la mesure d’adaptation précise demandée est analogue aux services d’interprétation en cause dans Eldridge : il ne s’agit pas d’un service « accessoire » additionnel, mais plutôt du moyen de donner concrètement accès à l’avantage offert.* Sans de telles mesures d’éducation spécialisée, l’élève ayant des difficultés ne peut jouir d’une manière égale aux autres du service visé, à savoir l’éducation publique. [Italique ajouté; par. 103.]

[29] Pour moi, la réponse à la question susmentionnée est que le « service » en cause est l’éducation en général. Considérer que le service pertinent

District of their duty to ensure that no student is excluded from the benefit of the education system by virtue of their disability.

[30] To define ‘special education’ as the service at issue also risks descending into the kind of “separate but equal” approach which was majestically discarded in *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954). Comparing Jeffrey only with other special needs students would mean that the District could cut *all* special needs programs and yet be immune from a claim of discrimination. It is not a question of who else is or is not experiencing similar barriers. This formalism was one of the potential dangers of comparator groups identified in *Withler v. Canada (Attorney General)*, [2011] 1 S.C.R. 396.

[31] If Jeffrey is compared only to other special needs students, full consideration cannot be given to whether he had *genuine* access to the education that all students in British Columbia are entitled to. This, as Rowles J.A. noted, “risks perpetuating the very disadvantage and exclusion from mainstream society the *Code* is intended to remedy” (see *Brooks v. Canada Safeway Ltd.*, [1989] 1 S.C.R. 1219, at p. 1237; Gwen Brodsky, Shelagh Day and Yvonne Peters, *Accommodation in the 21st Century* (2012) (online), at p. 41).

[32] A majority of students do not require intensive remediation in order to learn to read. Jeffrey does. He was unable to get it in the public school. Was that an unjustified denial of meaningful access to the general education to which students in British Columbia are entitled and, as a result, discrimination?

s’entend uniquement de l’« éducation spécialisée » aurait pour effet de décharger la province et le district de leur obligation de veiller à ce qu’aucun élève ne soit privé des avantages du système d’éducation en raison de ses difficultés.

[30] Considérer l’« éducation spécialisée » comme le service en cause risque également d’aboutir à des justifications du genre « séparé mais équivalent », principe qui a été rejeté majestueusement dans l’arrêt *Brown c. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483 (1954). Si Jeffrey était comparé uniquement à d’autres élèves ayant des besoins spéciaux, cela signifierait que le district pourrait supprimer *tous* les programmes destinés à ces élèves mais rester néanmoins à l’abri d’une plainte de discrimination. Il ne s’agit pas de déterminer qui d’autre se heurte ou non à des obstacles similaires. Ce genre de formalisme est l’un des risques du recours aux groupes de comparaison qui ont été évoqués dans *Withler c. Canada (Procureur général)*, [2011] 1 R.C.S. 396.

[31] Si Jeffrey est comparé uniquement à d’autres élèves ayant des besoins spéciaux, il n’est pas possible d’examiner dans son ensemble la question de savoir s’il a profité de l’accès *véritable* à l’éducation auquel ont droit tous les élèves de la Colombie-Britannique. Comme l’a souligné la juge Rowles de la Cour d’appel, cette approche [TRADUCTION] « risque de perpétuer exactement le désavantage ainsi que l’exclusion de la société ordinaire que le *Code* est censé corriger » (voir *Brooks c. Canada Safeway Ltd.*, [1989] 1 R.C.S. 1219, p. 1237; Gwen Brodsky, Shelagh Day et Yvonne Peters, *Les accommodements du XXI^e siècle* (2012) (en ligne), p. 45).

[32] La majorité des élèves n’ont pas besoin de mesures de remédiation intensives pour apprendre à lire. Jeffrey Moore, lui, en a besoin. Il n’a pas été à même d’obtenir de telles mesures au sein de l’école publique. Est-ce que cela constitue un refus injustifié de fournir un accès concret à l’éducation générale à laquelle ont droit les élèves en Colombie-Britannique et, partant, de la discrimination?

[33] As the Tribunal properly recognized, to demonstrate *prima facie* discrimination, complainants are required to show that they have a characteristic protected from discrimination under the *Code*; that they experienced an adverse impact with respect to the service; and that the protected characteristic was a factor in the adverse impact. Once a *prima facie* case has been established, the burden shifts to the respondent to justify the conduct or practice, within the framework of the exemptions available under human rights statutes. If it cannot be justified, discrimination will be found to occur.

[34] There is no dispute that Jeffrey's dyslexia is a disability. There is equally no question that any adverse impact he suffered is related to his membership in this group. The question then is whether Jeffrey has, without reasonable justification, been denied access to the general education available to the public in British Columbia based on his disability, access that must be "meaningful": *Eldridge v. British Columbia (Attorney General)*, [1997] 3 S.C.R. 624, at para. 71; *University of British Columbia v. Berg*, [1993] 2 S.C.R. 353, at pp. 381-82. (See also *Quebec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) v. Montréal (City)*, [2000] 1 S.C.R. 665, at para. 80; *Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc.*, [2007] 1 S.C.R. 650, at paras. 121 and 162; A. Wayne MacKay, "Connecting Care and Challenge: Tapping Our Human Potential" (2008), 17 *E.L.J.* 37, at pp. 38 and 47.)

[35] The answer is informed by the mandate and objectives of public education in British Columbia during the relevant period. As with many public services, educational policies often contemplate that students will achieve certain results. But the fact that a particular student has not achieved a given result does not end the inquiry. In some cases, the government may well have done what was necessary to give the student access to the service, yet the hoped-for results did not follow. Moreover, policy documents tend to be aspirational in nature,

[33] Comme l'a à juste titre reconnu le Tribunal, pour établir à première vue l'existence de discrimination, les plaignants doivent démontrer qu'ils possèdent une caractéristique protégée par le *Code* contre la discrimination, qu'ils ont subi un effet préjudiciable relativement au service concerné et que la caractéristique protégée a constitué un facteur dans la manifestation de l'effet préjudiciable. Une fois la discrimination établie à première vue, l'intimé a alors le fardeau de justifier la conduite ou la pratique suivant le régime d'exemptions prévu par les lois sur les droits de la personne. Si la conduite ou pratique ne peut être justifiée, le tribunal conclura à l'existence de la discrimination.

[34] Personne ne conteste que la dyslexie dont Jeffrey est atteint constitue une déficience. Il ne fait également aucun doute que tout effet préjudiciable qu'il a pu subir est lié à son appartenance au groupe en cause. La question à trancher consiste donc à se demander si l'on a sans justification raisonnable privé Jeffrey, en raison de la déficience dont il est atteint, de l'accès aux services d'éducation générale destinés au public en Colombie-Britannique, accès qui doit être « concret » : *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 624, par. 71; *Université de la Colombie-Britannique c. Berg*, [1993] 2 R.C.S. 353, p. 381-382. (Voir aussi *Québec (Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse) c. Montréal (Ville)*, [2000] 1 R.C.S. 665, par. 80; *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, [2007] 1 R.C.S. 650, par. 121 et 162; A. Wayne MacKay, « Connecting Care and Challenge : Tapping Our Human Potential » (2008), 17 *E.L.J.* 37, p. 38 et 47.)

[35] La mission et les objectifs de l'éducation publique en Colombie-Britannique durant la période pertinente aident à répondre à cette question. Comme c'est le cas pour de nombreux services publics, les politiques en matière d'éducation envisagent souvent l'atteinte par les élèves de certains résultats. Cependant, l'analyse requise ne prend pas fin du seul fait qu'un élève particulier n'a pas atteint un résultat donné. Dans certains cas, il se peut fort bien que le gouvernement ait fait le nécessaire pour fournir aux élèves l'accès au service, mais que les

and may not reflect realistic objectives. A margin of deference is, as a result, owed to governments and administrators in implementing these broad, aspirational policies.

[36] But if the evidence demonstrates that the government failed to deliver the mandate and objectives of public education such that a given student was denied *meaningful* access to the service based on a protected ground, this will justify a finding of *prima facie* discrimination.

[37] As previously noted, the mandate and objectives for public education during the relevant period were set out in the *School Act*, which stated in its preamble that “the purpose of the British Columbia school system is to enable all learners to develop their individual potential and to acquire the knowledge, skills and attitudes needed to contribute to a healthy, democratic and pluralistic society and a prosperous and sustainable economy”. A related policy document, the 1989 *Mandate for the School System*, O.I.C. 1280/89, said that the government was “responsible for ensuring that all of our youth have the opportunity to obtain high quality schooling that will assist in the development of an educated society” (p. D-96). The *Mandate* said that schools should develop students who are, among other things, “thoughtful, able to learn and to think critically . . . can communicate information from a broad knowledge base . . . [are] creative, flexible, self-motivated . . . have a positive self image . . . [are] capable of making independent decisions . . . [are] skilled and . . . can contribute to society generally, including the world of work” (p. D-96).

[38] There were divergent views when Jeffrey was in school about how “special needs” students

résultats escomptés n’aient malgré tout pas suivi. En outre, des documents d’orientation tendent à exprimer des aspirations et ne reflètent pas toujours des objectifs réalistes. En conséquence, il convient de faire preuve d’une certaine déférence envers les gouvernements et les administrateurs dans la mise en œuvre de telles politiques générales exprimant des aspirations.

[36] Toutefois, si la preuve démontre que le gouvernement n’a pas su réaliser la mission et les objectifs de l’éducation publique et que, pour cette raison, un élève donné a été privé de l’accès *concret* à ce service pour un motif protégé, le tribunal est alors justifié de conclure qu’il y a discrimination à première vue.

[37] Comme il a été indiqué précédemment, la mission et les objectifs de l’éducation publique pendant la période pertinente étaient énoncés ainsi dans le préambule de la *School Act* : [TRADUCTION] « l’objectif du système scolaire de la Colombie-Britannique est de permettre à tous les apprenants de développer leur potentiel et d’acquérir les connaissances, les habiletés et les attitudes nécessaires pour contribuer à l’établissement d’une société saine, démocratique et pluraliste et d’une économie durable et florissante ». Un document d’orientation connexe, daté de 1989 et intitulé *Mandate for the School System*, décret 1280/89, indiquait que le gouvernement avait [TRADUCTION] « la responsabilité de s’assurer que tous les jeunes aient l’occasion d’obtenir un enseignement de grande qualité qui contribuera au développement d’une société scolarisée » (p. D-96). Le document d’orientation précisait que les écoles devraient former des élèves qui sont, entre autres, « réfléchis, capables d’apprendre et de penser de façon critique [. . .] peuvent communiquer des informations en puisant dans une vaste base de connaissances [. . .] [sont] créatifs, souples, motivés [. . .] dotés d’une image de soi positive [. . .] [sont] capables de prendre des décisions par eux-mêmes [. . .] [sont] qualifiés et [. . .] peuvent apporter une contribution à la société en général, notamment au monde du travail » (p. D-96).

[38] Lorsque Jeffrey fréquentait l’école, les opinions divergeaient sur la meilleure façon d’instruire

could best be educated. The Province's "*Special Programs: A Manual of Policies, Procedures and Guidelines*" ("1985 Manual") contemplated a "cascade" model of service delivery, where a "range" of placements would be available, including a "very highly specialized" education environment for a small number of students (ss. 4.1 and 4.2). The predominant policy in the 1985 Manual, however, was the integration of special needs students into the general classroom whenever possible.

[39] Notably, however, the 1985 Manual said that "[s]pecial education *shares the basic purpose of all education*: the optimal development of individuals as skillful, free, and purposeful persons, able to plan and manage life and to realize highest potential as individuals and as members of society" (s. 3.1 (emphasis added)). It added that "[a]ll children should be afforded opportunities to develop their full potential" (s. 3.1 (emphasis in original)).

[40] These education goals in British Columbia informed the Tribunal's conclusion that the District did not take the necessary steps to give Jeffrey the education to which he was entitled. *Prima facie* discrimination was made out based, in essence, on two factors: the failure by the District to assess Jeffrey at an earlier stage; and the insufficiently intensive remediation provided by the District for Jeffrey's learning disability in order for him to get access to the education he was entitled to. Only the second is in issue before us, since the conclusions about early assessment which were quashed by the reviewing court, were not appealed to this Court. That leaves only the issue of the sufficiency of the services given to Jeffrey by the District.

[41] There is no doubt that Jeffrey received some special education assistance until Grade 3, but in my view the Tribunal's conclusion that the remediation

les élèves « ayant des besoins spéciaux ». Dans un document intitulé « *Special Programs : A Manual of Policies, Procedures and Guidelines* » (« Manuel de 1985 »), la province envisageait un mode de prestation de services en « cascade », où une « gamme » de types de placements seraient ouverts, y compris dans un milieu éducatif « hautement spécialisé » destiné à un nombre restreint d'élèves (sections 4.1 et 4.2). Cependant, la politique privilégiée dans le Manuel de 1985 était l'intégration en salle de classe régulière des élèves ayant des besoins spéciaux, chaque fois que cette solution était possible.

[39] Il convient toutefois de souligner que, aux termes du manuel de 1985, [TRADUCTION] « [l']éducation spécialisée *visé le même objectif de base que toutes les autres formes d'éducation* : le développement optimal de personnes habiles, autonomes et réfléchies, capables de planifier et de gérer leur vie et de réaliser leur plein potentiel en tant qu'individus et que membres de la société » (section 3.1 (italique ajouté)). On y précisait en outre que « *[t]ous les enfants devaient se voir offrir la possibilité de développer leur plein potentiel* » (section 3.1 (souligné dans l'original)).

[40] Ces objectifs en matière d'éducation en Colombie-Britannique ont influé sur la conclusion du Tribunal selon laquelle le district n'a pas pris les mesures nécessaires pour fournir à Jeffrey l'éducation à laquelle il avait droit. La discrimination à première vue a été établie sur la base, essentiellement, de deux facteurs : l'omission du district d'évaluer plus tôt Jeffrey et les mesures de remédiation insuffisamment intensives mises en œuvre par le district compte tenu du trouble d'apprentissage de Jeffrey afin de lui donner accès à l'éducation à laquelle il avait droit. Seul le deuxième point est en litige dans le présent pourvoi, car les conclusions relatives à l'évaluation précoce, qui ont été annulées par la cour de révision, n'ont pas été portées en appel devant notre Cour. Il ne subsiste donc que la question du caractère suffisant des services fournis à Jeffrey par le district.

[41] Bien qu'il ne fasse aucun doute que Jeffrey a reçu une forme d'aide pédagogique spécialisée jusqu'en troisième année, j'estime que la conclusion

was far from adequate to give Jeffrey the education to which he was entitled, was fully supported by the evidence. To start, the Tribunal found that the Moores were told by District employees that Jeffrey required intensive remediation which, as a result of the closing of the Diagnostic Centre, would only be available outside of the public school system. After Jeffrey's psycho-educational assessment in April 1994, Ms. Tennant concluded that he "needed more intensive remediation than he had been receiving", and recommended that he be considered for the Diagnostic Centre program. The Tribunal accepted the Moores' evidence that at a meeting with Ms. Tennant after this assessment, they were advised that since the Diagnostic Centre was not an option as a result of its pending closing, Kenneth Gordon School "was the only alternative that would provide the intense remediation that Jeffrey required".

[42] The Tribunal also put great reliance on the views of Ms. Tennant and Ms. Waigh, who had "worked most closely with" Jeffrey at Braemar, and whose "professional judgment" it accepted. It found that Ms. Tennant had "recognized that Jeffrey needed intensive remediation in an alternate setting", and recommended that he look at the Diagnostic Centre. This recommendation was made "in addition to the Aide time to which Jeffrey was entitled under the provisions of the Collective Agreement". The Tribunal found that "Ms. Waigh agreed that [Diagnostic Centre] would have been beneficial to Jeffrey", and noted that

Ms. Tennant described Jeffrey's case as one of the worst she had ever seen in her many years of experience. According to her, Jeffrey needed a high degree of intensive one-on-one instruction in a setting designed to minimize distractions. Her opinion was that Jeffrey

du Tribunal que les mesures de remédiation étaient loin d'être suffisantes pour fournir à Jeffrey l'éducation à laquelle il avait droit était entièrement étayée par la preuve. Tout d'abord, le Tribunal a jugé que des employés du district avaient prévenu les Moore que Jeffrey avait besoin de mesures de remédiation intensives qui, étant donné la fermeture du Centre de diagnostic, n'étaient offertes qu'à l'extérieur du réseau scolaire public. À la suite de l'évaluation psychopédagogique de Jeffrey réalisée en avril 1994, M^{me} Tennant a conclu que celui-ci [TRADUCTION] « avait besoin de mesures de remédiation plus intensives que celles qu'il avait reçues jusque-là », et elle a recommandé qu'on envisage de l'inscrire au programme offert par le Centre de diagnostic. Le Tribunal a accepté le témoignage des Moore suivant lequel ils ont été informés, à l'occasion d'une réunion avec M^{me} Tennant après cette évaluation, que comme le Centre de diagnostic n'était plus une solution possible en raison de sa fermeture imminente, l'école Kenneth Gordon [TRADUCTION] « représentait la seule solution susceptible d'offrir les mesures de remédiation intensives dont Jeffrey avait besoin ».

[42] Le Tribunal s'est également fondé dans une large mesure sur les points de vue exprimés par M^{mes} Tennant et Waigh, qui avaient [TRADUCTION] « travaillé de très près avec » Jeffrey à l'école Braemar, et il a accepté leur « opinion professionnelle ». Selon le Tribunal, M^{me} Tennant a « reconnu que Jeffrey avait besoin de mesures de remédiation intensives dispensées dans un cadre différent », et avait recommandé qu'il envisage la possibilité de fréquenter le Centre de diagnostic. Cette recommandation « s'ajoutait aux périodes auxquelles Jeffrey avait droit en compagnie d'un aide-enseignant en vertu des dispositions de la convention collective ». Le Tribunal a jugé que « M^{me} Waigh a reconnu que les services du [Centre de diagnostic] auraient été bénéfiques à Jeffrey », et il a souligné ce qui suit :

[TRADUCTION] M^{me} Tennant a décrit le cas de Jeffrey comme étant l'un des pires qu'elle ait jamais vu au cours de ses nombreuses années d'expérience. À son avis, Jeffrey avait besoin d'un enseignement individualisé très intensif, dans un cadre conçu pour réduire au

needed intensive remediation which, in the District, was only offered by the [Diagnostic Centre].

On the basis of this evidence, the Tribunal concluded that “[w]hile it is clear that the one-on-one attention he received was unusual, and that Ms. Waigh was a well-qualified specialist, the services were not intensive enough to meet his disability-related needs.”

[43] The Tribunal found that when the decision to close the Diagnostic Centre was made, the District did so without knowing how the needs of students like Jeffrey would be addressed, and without “undertak[ing] a needs-based analysis, consider[ing] what might replace [Diagnostic Centre], or assess[ing] the effect of the closure on [Severe Learning Disabilities] students”. The Tribunal noted that at the Board meeting on April 26, 1994, when the budget closing the Diagnostic Centre was approved, the Minutes stated that “[a]ll Trustees indicated in this discussion that they were adopting the bylaw as it was required by legislation and not because they believed it met the needs of the students.” It concluded that Dr. Robin Brayne, the District’s Superintendent of Schools, and the District in general “did not know how many students would be affected” by the closure. In fact, on the day of the Board vote, the District’s Assistant Superintendent and the Coordinator of Student Services informed Dr. Brayne that it was “too early to know precisely how the needs of high incidence students will be addressed in the absence of the Diagnostic Centre”.

[44] Nor did the District consult Ms. Waigh or Ms. Tennant, despite their role in providing services to Severe Learning Disabilities students and their opposition to the closure. It was only at the end of June 1994, more than two months after the decision to close the Diagnostic Centre, that Dr. Brayne requested the development of a policy document to set out the District’s plan for addressing the needs of Severe Learning Disabilities students

minimum les distractions. Elle était d’avis que Jeffrey avait besoin de mesures de remédiation intensives qui, dans le district, étaient uniquement offertes par le [Centre de diagnostic].

Sur la foi de ce témoignage le Tribunal a conclu que, [TRADUCTION] « [b]ien qu’il soit évident que l’attention individualisée qu’il avait reçue était inhabituelle, et que M^{me} Waigh était une spécialiste très qualifiée, ces services n’ont pas été suffisamment intensifs pour répondre aux besoins liés à son trouble d’apprentissage. »

[43] Le Tribunal a jugé que, lorsque le district a décidé de fermer le Centre de diagnostic, il l’a fait sans savoir comment il serait satisfait aux besoins des élèves comme Jeffrey, et sans avoir [TRADUCTION] « réalis[é] d’analyse des besoins, considér[é] quelles mesures pourraient remplacer le [Centre de diagnostic] ou évalu[é] l’effet de cette fermeture sur les élèves [ayant des troubles d’apprentissage sévères] ». Le Tribunal a souligné que, selon le procès-verbal de la réunion de la Commission le 26 avril 1994, au cours de laquelle le budget prévoyant la fermeture du Centre de diagnostic a été adopté, « [t]ous les commissaires scolaires ont indiqué lors de cette discussion qu’ils adoptaient l’arrêté parce que la loi l’exigeait, et non parce qu’ils estimaient qu’il répondait aux besoins des élèves. » Le Tribunal a conclu que M. Robin Brayne, le surintendant des écoles du district, et le district en général « ne savaient pas combien d’élèves seraient touchés » par la fermeture. En fait, le jour où la Commission a voté, le surintendant adjoint et le coordinateur des services aux élèves du district ont informé M. Brayne qu’il était « trop tôt pour savoir avec précision comment on répondrait aux besoins des élèves de la catégorie incidence élevée en l’absence du Centre de diagnostic ».

[44] Le district n’a pas non plus consulté M^{mes} Waigh ou Tennant, en dépit du rôle qu’elles jouaient dans la prestation de services aux élèves ayant des troubles d’apprentissage sévères et de leur opposition à la fermeture du Centre de diagnostic. Ce n’est qu’à la fin de juin 1994, soit plus de deux mois après la décision de fermer le Centre de diagnostic, que M. Brayne a demandé la préparation d’un document stratégique exposant le plan par lequel

in the absence of the Diagnostic Centre. The policy document was to be discussed in August, with training planned for the fall and winter of 1994/95. As a result, the Tribunal concluded that “nothing was in place in September when schools opened, other than what the schools already provided”.

[45] Moreover, the Tribunal rejected the District’s argument that the educational philosophy of integration was “a consideration” in the closure of the Diagnostic Centre, since “[i]t was clear from the evidence of all of the District’s witnesses that they thought the [Diagnostic Centre] provided a useful service.” It noted that Dr. Brayne admitted in cross-examination that the closure was not motivated by educational policy, and acknowledged that “without [the Diagnostic Centre], the range of options available to [Severe Learning Disabilities] students was reduced [and] according to the 1985 Manual, [the remaining resources] were not intended for [Severe Learning Disabilities] students”. As a result, based on “the evidence, the concurrent memoranda, and the speed at which the decision was made”, the Tribunal concluded that “the *sole* reason for the closure was financial” (emphasis added).

[46] The Tribunal was cognizant of the deference it owed to the District in delivering educational services, and the fact that Jeffrey’s needs could have been met by means other than the Diagnostic Centre. In brief, the Tribunal found that when the decision to close the Diagnostic Centre was made, the District’s motivations were exclusively financial, and it had failed to consider the consequences or plan for alternate accommodations.

[47] This failure was crucial in light of the expert evidence that intensive supports were needed

le district répondrait aux besoins des élèves ayant des troubles d’apprentissage sévères en l’absence du Centre de diagnostic. Le document en question devait être discuté en août, et des séances de formation devaient avoir lieu durant l’automne et l’hiver 1994-1995. En conséquence, le Tribunal a conclu que [TRADUCTION] « rien n’avait été mis en place en septembre, lorsque les écoles ont ouvert leurs portes, à part les mesures que celles-ci offraient déjà ».

[45] De plus, le Tribunal a rejeté l’argument du district suivant lequel la philosophie pédagogique prônant l’intégration avait été « un facteur » dans la décision de fermer le Centre de diagnostic, étant donné qu’[TRADUCTION] « [i]l ressortait clairement des dépositions de tous les témoins assignés par le district que le [Centre de diagnostic] fournissait selon eux des services utiles. » Le Tribunal a souligné que M. Brayne avait admis en contre-interrogatoire que la fermeture n’avait pas été motivée par des considérations liées à l’éducation, et qu’il avait reconnu que « sans [le Centre de diagnostic], l’éventail des mesures à la disposition des élèves [ayant des troubles d’apprentissage sévères] était réduit [et], selon le Manuel de 1985, [les ressources toujours disponibles] ne leur étaient pas destinées ». Par conséquent, compte tenu « des éléments de preuve, des notes de service en ce sens et de la rapidité avec laquelle la décision a été prise », le Tribunal a conclu que « *seules* des raisons financières avaient motivé la fermeture » (italique ajouté).

[46] Le Tribunal était conscient de la déférence dont il devait faire montre envers le district à l’égard de la prestation des services éducatifs, ainsi que du fait qu’il aurait été possible de répondre aux besoins de Jeffrey par d’autres moyens que le Centre de diagnostic. Bref, le Tribunal a jugé que, lorsque la décision de fermer le Centre de diagnostic a été prise, le district a agi pour des considérations exclusivement financières et qu’il n’avait ni tenu compte des conséquences en découlant, ni prévu des mesures de rechange pour assurer les services.

[47] Cette omission était cruciale à la lumière des témoignages d’experts indiquant que des mesures

generally to remedy Jeffrey's learning disability, and that he had not received the support he needed in the public school system. The Tribunal acknowledged that it was impossible to compare Jeffrey's current abilities to what he might have achieved if he had received earlier and more intensive services. But while the failure to obtain a given result did not in itself constitute adverse treatment, the Tribunal accepted the evidence of two experts who, after examining Jeffrey, found that he "would have benefited from more intensive remediation earlier and from attending at the [Diagnostic Centre]".

[48] It was therefore the combination of the clear recognition by the District, its employees and the experts that Jeffrey required intensive remediation in order to have meaningful access to education, the closing of the Diagnostic Centre, and the fact that the Moores were told that these services could not otherwise be provided by the District, that justified the Tribunal's conclusion that the failure of the District to meet Jeffrey's educational needs constituted *prima facie* discrimination. In my view, this conclusion is amply supported by the record.

[49] The next question is whether the District's conduct was justified. At this stage in the analysis, it must be shown that alternative approaches were investigated (*British Columbia (Public Service Employee Relations Commission) v. BCGSEU*, [1999] 3 S.C.R. 3 ("*Meiorin*"), at para. 65). The *prima facie* discriminatory conduct must also be "reasonably necessary" in order to accomplish a broader goal (*Ontario Human Rights Commission v. Borough of Etobicoke*, [1982] 1 S.C.R. 202, at p. 208; *Central Okanagan School District No. 23 v. Renaud*, [1992] 2 S.C.R. 970, at p. 984). In other words, an employer or service provider must show "that it could not have done anything else reasonable or practical to avoid the negative impact on the individual" (*Meiorin*, at para. 38; *Central Alberta Dairy Pool v. Alberta (Human Rights Commission)*, [1990] 2 S.C.R. 489, at pp. 518-19;

de soutien intensives étaient habituellement nécessaires pour remédier au trouble d'apprentissage de Jeffrey, et que ce dernier n'avait pas reçu le soutien dont il avait besoin au sein du système scolaire public. Le Tribunal a reconnu l'impossibilité de comparer les habiletés actuelles de Jeffrey à celles qu'il aurait peut-être acquises s'il avait reçu plus tôt des services plus intensifs. Mais bien que le défaut d'obtenir un résultat donné n'ait pas constitué en soi un traitement préjudiciable, le Tribunal a retenu le témoignage de deux experts qui, après avoir examiné Jeffrey, ont conclu que celui-ci [TRADUCTION] « aurait profité de mesures de remédiation plus intensives, dispensées plus tôt, ainsi que de la fréquentation du [Centre de diagnostic] ».

[48] C'est donc la combinaison de la reconnaissance sans équivoque par le district, par ses employés et par les experts du besoin de Jeffrey de profiter des mesures de remédiation intensives pour avoir accès concrètement à l'éducation, de la fermeture du Centre de diagnostic et du fait que les Moore avaient été avisés que le district n'était pas en mesure de fournir autrement ces services qui a justifié le Tribunal de conclure que l'omission du district de répondre aux besoins de Jeffrey en matière d'éducation constituait de la discrimination à première vue. À mon avis, cette conclusion est largement étayée par le dossier.

[49] Il s'agit maintenant de décider si la conduite du district était justifiée. À cette étape-ci de l'analyse, la partie à qui on reproche la conduite discriminatoire doit démontrer que des solutions de rechange ont été étudiées (*Colombie-Britannique (Public Service Employee Relations Commission) c. BCGSEU*, [1999] 3 R.C.S. 3 (« *Meiorin* »), par. 65). Il lui faut également établir que la conduite discriminatoire à première vue était « raisonnablement nécessaire » pour atteindre un objectif plus large (*Commission ontarienne des droits de la personne c. Municipalité d'Etobicoke*, [1982] 1 R.C.S. 202, p. 208; *Central Okanagan School District No. 23 c. Renaud*, [1992] 2 R.C.S. 970, p. 984). En d'autres termes, l'employeur ou le fournisseur de services doit démontrer « qu'il n'aurait pu prendre aucune autre mesure raisonnable ou pratique pour éviter les conséquences fâcheuses

Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc., at para. 130).

[50] The District's justification centred on the budgetary crisis it faced during the relevant period, which led to the closure of the Diagnostic Centre and other related cuts. There is no doubt that the District was facing serious financial constraints. Nor is there any doubt that this is a relevant consideration. It is undoubtedly difficult for administrators to implement education policy in the face of severe fiscal limitations, but accommodation is not a question of "mere efficiency", since "[i]t will always seem demonstrably cheaper to maintain the status quo and not eliminate a discriminatory barrier" (*VIA Rail*, at para. 225).

[51] In Jeffrey's case, the Tribunal accepted that the District faced financial difficulties during the relevant period. Yet it also found that cuts were disproportionately made to special needs programs. Despite their similar cost, the District retained some discretionary programs, such as the Outdoor School — an outdoor campus where students learned about community and the environment — while eliminating the Diagnostic Centre. As Rowles J.A. noted, "without undermining the educational value of the Outdoor School, such specialized and discretionary initiatives cannot be compared with the accommodations necessary in order to make the core curriculum accessible to severely learning disabled students" (para. 154).

[52] More significantly, the Tribunal found, as previously noted, that the District undertook *no* assessment, financial or otherwise, of what

pour l'individu » (*Meiorin*, par. 38; *Central Alberta Dairy Pool c. Alberta (Human Rights Commission)*, [1990] 2 R.C.S. 489, p. 518-519; *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, par. 130).

[50] La justification invoquée par le district repose sur la crise financière qu'il traversait durant la période pertinente et qui a mené à la fermeture du Centre de diagnostic et à d'autres compressions connexes. Il ne fait aucun doute que le district était aux prises avec d'importantes contraintes financières. Il ne fait également aucun doute que cette situation est une considération pertinente. Il est indéniablement difficile pour des administrateurs de mettre en œuvre une politique en matière d'éducation en présence de sévères restrictions budgétaires, mais la décision de prendre ou non des mesures d'adaptation ne se résume pas à une simple question d'« efficacité », car « [i]l semblera toujours manifestement moins coûteux de maintenir le statu quo et de ne pas éliminer un obstacle discriminatoire » (*VIA Rail*, par. 225).

[51] Dans le cas de Jeffrey, le Tribunal a accepté que le district était aux prises avec des difficultés financières durant la période pertinente. Toutefois, il a en outre conclu que des compressions avaient visé de manière disproportionnée les programmes destinés aux élèves ayant des besoins spéciaux. En effet, le district avait maintenu des programmes discrectionnaires comme l'école en plein air (« *Outdoor School* ») — un centre de plein air où les élèves recevaient de l'enseignement sur la collectivité et l'environnement — alors qu'il avait supprimé le Centre de diagnostic, et ce, malgré les coûts similaires de ces programmes. Comme l'a fait remarquer la juge Rowles, [TRADUCTION] « sans minimiser la valeur pédagogique de l'école en plein air, de tels projets spécialisés et discrectionnaires ne peuvent être comparés aux mesures d'adaptation nécessaires pour rendre le programme de base accessible aux élèves ayant des troubles d'apprentissage sévères » (par. 154).

[52] Fait plus important encore, comme il a été indiqué plus tôt le Tribunal a conclu que le district n'avait procédé à *aucune* évaluation, financière ou

alternatives were or could be reasonably available to accommodate special needs students if the Diagnostic Centre were closed. This was cogently summarized by Rowles J.A. as follows:

The Tribunal found that prior to making the decision to close [the Diagnostic Centre], the District did not undertake a needs-based analysis, consider what might replace [the Diagnostic Centre], or assess the effect of the closure on severely learning disabled students. The District had no specific plan in place to replace the services, and the eventual plan became learning assistance, which, by definition and purpose, was ill-suited for the task. The philosophy for the restructuring was not prepared until two months after the decision had been made (paras. 380-382, 387-401, 895-899). *These findings of fact of the Tribunal are entitled to deference, and undermine the District's submission that it discharged its obligations to investigate and consider alternative means of accommodating severely learning disabled students before cutting services for them.* Further, there is no evidence that the District considered cost-reducing alternatives for the continued operation of [the Diagnostic Centre]. [Emphasis added; para. 143.]

The failure to consider financial alternatives completely undermines what is, in essence, the District's argument, namely that it was justified in providing no meaningful access to an education for Jeffrey because it had no economic choice. In order to decide that it had *no* other choice, it had at least to consider what those other choices were.

[53] Given the Tribunal's findings that the District had other options for addressing its budgetary crisis, its conclusion that the District's conduct was not justified should not be disturbed. The finding of discrimination is thereby confirmed.

[54] This brings us to the Province's role. The District's budgetary crisis was created, at least in part, by the Province's funding shortfalls. But

autre, des solutions de rechange qui existaient ou auraient pu raisonnablement être trouvées pour répondre aux besoins des élèves ayant des besoins spéciaux si la décision de fermer le Centre de diagnostic était prise. Cette absence d'évaluation a été résumée de manière convaincante en ces termes par la juge Rowles de la Cour d'appel :

[TRADUCTION] Le Tribunal a conclu que, avant de décider de fermer [le Centre de diagnostic], le district n'avait pas réalisé d'analyse des besoins, considéré quelles mesures pourraient remplacer [le Centre de diagnostic] ou évaluer l'effet de cette fermeture sur les élèves ayant des troubles d'apprentissage sévères. Le district n'avait pas établi de plan précis pour remplacer les services en question, et il a fini par opter pour l'aide à l'apprentissage, mesure qui, par définition et par finalité, se prêtait mal à cette tâche. Les principes sous-tendant la restructuration n'ont été rédigés que deux mois après que la décision ait été prise (par. 380-382, 387-401, 895-899). *Ces conclusions de fait du Tribunal commandent la déférence, et elles affaiblissent la prétention du district selon laquelle il se serait acquitté de son obligation d'examiner et d'envisager d'autres moyens de répondre aux besoins des élèves ayant des troubles d'apprentissage sévères avant d'éliminer des services leur étant destinés.* En outre, aucune preuve n'indique que le district a étudié des réductions de dépenses qui auraient permis de garder [le Centre de diagnostic] ouvert. [Italique ajouté; par. 143.]

L'omission d'envisager d'autres réaménagements financiers invalide complètement l'argument essentiel du district, à savoir qu'il était justifié de ne pas fournir à Jeffrey d'accès concret à l'éducation, parce que, financièrement, il n'avait pas le choix d'agir comme il l'a fait. Pour décider qu'il ne disposait d'*aucune* autre solution, le district devait à tout le moins se demander quelles auraient pu être ces autres solutions.

[53] Compte tenu des constatations du Tribunal suivant lesquelles le district disposait d'autres solutions pour régler sa crise budgétaire, il n'y a pas lieu de modifier sa conclusion que la conduite du district n'était pas justifiée. La conclusion de discrimination est en conséquence confirmée.

[54] Cela nous amène au rôle joué par la province. La crise financière que traversait le district avait été créée, du moins en partie, par l'insuffisance du

in light of the Tribunal's finding that it was the District which failed to properly consider the consequences of closing the Diagnostic Centre or how to accommodate the affected students, it seems to me that the conclusion that the Province was liable for the District's discriminatory conduct towards Jeffrey cannot be sustained.

[55] This leads to considering the remedies imposed by the Tribunal which have been appealed to this Court. A remedial decision by the Tribunal is subject to a standard of patent unreasonableness according to s. 59 of the *Administrative Tribunals Act*, S.B.C. 2004, c. 45.

[56] The Tribunal awarded the Moores the amount of tuition paid for Jeffrey to attend Kenneth Gordon School and Fraser Academy, up to and including Grade 12, half of the costs incurred for his transportation to and from those schools, and \$10,000 for "the injury to [Jeffrey's] dignity, feelings and self-respect". This order, it seems to me, is sustainable given the actual scope of the complaint.

[57] But the Tribunal's systemic remedies are so remote from the scope of the complaint, that in my view they reach the threshold set out in s. 59 of the *Administrative Tribunals Act*. Those problematic remedies are:

- That the Province allocate funding on the basis of actual incidence levels, establish mechanisms ensuring that accommodations for Severe Learning Disabilities students are appropriate and meet the stated goals in legislation and policies, and ensure that districts have a range of services to meet the needs of Severe Learning Disabilities students.
- That the District establish mechanisms to ensure that its delivery of services to Severe Learning

financement accordé par la province. Cependant, vu la conclusion du Tribunal selon laquelle c'était le district qui avait omis d'examiner convenablement les conséquences de la fermeture du Centre de diagnostic ou les moyens de répondre aux besoins des élèves touchés, il m'apparaît impossible de confirmer la conclusion que la province était responsable de la conduite discriminatoire du district à l'endroit de Jeffrey.

[55] Il convient maintenant d'examiner les réparations imposées par le Tribunal qui ont été portées en appel devant notre Cour. Suivant l'art. 59 de la loi intitulée *Administrative Tribunals Act*, S.B.C. 2004, ch. 45, les décisions portant réparation prononcées par le Tribunal sont assujetties à la norme de la décision manifestement déraisonnable.

[56] Le Tribunal a accordé aux Moore le remboursement des frais de scolarité versés pour que Jeffrey puisse fréquenter l'école Kenneth Gordon et la Fraser Academy, jusqu'en douzième année inclusivement, et de la moitié des frais de transport engagés pour conduire Jeffrey à ces écoles et le ramener chez lui, ainsi qu'une somme de 10 000 \$ pour [TRADUCTION] « atteinte à la dignité, aux sentiments et à l'estime de soi [de Jeffrey] ». Cette ordonnance peut, il me semble, être confirmée compte tenu de la portée concrète de la plainte.

[57] Cependant, les réparations d'ordre systémique imposées par le Tribunal sont tellement éloignées de l'objet de la plainte qu'elles satisfont à mon avis au critère énoncé à l'art. 59 de la loi intitulée *Administrative Tribunals Act*. Voici les réparations problématiques :

- La province doit allouer des fonds en fonction des taux d'incidence réels, établir des mécanismes permettant de s'assurer que les mesures d'adaptation destinées aux élèves ayant des troubles d'apprentissage sévères sont appropriées et respectent les objectifs énoncés dans la loi et les politiques, et elle doit veiller à ce que les districts disposent d'une gamme de services permettant de répondre aux besoins de ces élèves.
- Le district doit établir des mécanismes permettant de s'assurer que les services qu'il fournit aux

Disabilities students meet the stated goals in legislation and policies, and ensure that it had a range of services to meet the needs of Severe Learning Disabilities students.

- The Tribunal remained seized of the matter to oversee the implementation of its remedial orders.

[58] Having first found that Jeffrey had suffered discrimination at the hands of the District, the Tribunal then considered whether the broader policies of the District and the Province constituted systemic discrimination. I think this flows from the fact that it approached discrimination in a binary way: individual and systemic. It was, however, neither necessary nor conceptually helpful to divide discrimination into these two discrete categories. A practice is discriminatory whether it has an unjustifiably adverse impact on a single individual or systemically on several: *Griggs v. Duke Power Co.*, 401 U.S. 424 (1971). The only difference is quantitative, that is, the number of people disadvantaged by the practice.

[59] In *Canadian National Railway Co. v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 1114, this Court first identified ‘systemic discrimination’ by name. It defined it as “practices or attitudes that have, whether by design or impact, the effect of limiting an individual’s or a group’s right to the opportunities generally available because of attributed rather than actual characteristics” (p. 1138). Notably, however, the designation did not change the analysis. The considerations and evidence at play in a group complaint may undoubtedly differ from those in an individual complaint, but the focus is always on whether the complainant has suffered arbitrary adverse effects based on a prohibited ground.

élèves ayant des troubles d’apprentissage sévères respectent les objectifs énoncés dans la loi et les politiques, et il doit s’assurer qu’il dispose d’une gamme de services permettant de répondre aux besoins des élèves ayant des troubles d’apprentissage sévères.

- Le Tribunal demeure saisi de l’affaire afin de superviser l’exécution des ordonnances réparatrices qu’il a prononcées.

[58] Après avoir jugé que Jeffrey avait été victime de discrimination de la part du district, le Tribunal s’est ensuite demandé si les politiques générales du district et de la province constituaient de la discrimination systémique. J’estime que cette façon de faire découle du fait que le Tribunal a abordé la question de la discrimination selon une approche dualiste : individuelle et systémique. Il n’était cependant pas nécessaire ni utile conceptuellement de scinder la discrimination en ces deux catégories distinctes. Une pratique est discriminatoire, et ce, que ses conséquences préjudiciables injustifiables affectent soit une seule personne, soit plusieurs personnes de façon systémique : *Griggs c. Duke Power Co.*, 401 U.S. 424 (1971). La différence est uniquement de nature quantitative, à savoir le nombre de personnes défavorisées par la pratique.

[59] C’est dans l’arrêt *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1987] 1 R.C.S. 1114, que notre Cour a pour la première fois parlé nommément de « discrimination systémique ». Elle a défini cette notion comme étant « des pratiques ou des attitudes qui, de par leur conception ou par voie de conséquence, gênent l’accès des particuliers ou des groupes à des possibilités d’emplois, en raison de caractéristiques qui leur sont prêtées à tort » (p. 1138). Il importe toutefois de souligner que cette désignation n’a pas eu pour effet de modifier l’analyse. Il va de soi que les considérations et les éléments de preuve en cause dans une plainte collective peuvent différer de ceux d’une plainte individuelle, mais l’analyse demeure toujours axée sur la question de savoir si le plaignant a subi des effets préjudiciables qui lui ont été causés de façon arbitraire pour un motif de distinction illicite.

[60] The inquiry is into whether there is discrimination, period. The question in every case is the same: does the practice result in the claimant suffering arbitrary — or unjustified — barriers on the basis of his or her membership in a protected group. Where it does, discrimination will be established.

[61] It is true that before *Meiorin* and *British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles) v. British Columbia (Council of Human Rights)*, [1999] 3 S.C.R. 868 (“*Grismer*”), different remedial approaches had been applied for direct versus adverse impact discrimination. But in *Meiorin*, McLachlin J. observed that since few rules are framed in directly discriminatory terms, the human rights issue will generally be whether the claimant has suffered adverse effects. Insightfully, she commented that upholding a remedial distinction between direct and adverse effect discrimination “may, in practice, serve to legitimize systemic discrimination” (para. 39). The *Meiorin/Grismer* approach imposed a unified remedial theory with two aspects: the removal of arbitrary barriers to participation by a group, and the requirement to take positive steps to remedy the adverse impact of neutral practices.

[62] *Meiorin* and *Grismer* also directed that practices that are neutral on their face but have an unjustifiable adverse impact based on prohibited grounds will be subject to a requirement to “accommodate the characteristics of affected groups within their standards, rather than maintaining discriminatory standards supplemented by accommodation for those who cannot meet them” (*Grismer*, at para. 19).

[63] In that sense, it is certainly true that a remedy for an individual claimant can have a ‘systemic’

[60] Il s’agit de décider s’il y a discrimination, point à la ligne. La question est la même dans chaque cas : La pratique impose-t-elle au plaignant des obstacles arbitraires — ou injustifiés — du fait de son appartenance à un groupe protégé? Dans l’affirmative, la discrimination a été établie.

[61] Il est vrai que, avant les arrêts *Meiorin* et *Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles) c. Colombie-Britannique (Council of Human Rights)*, [1999] 3 R.C.S. 868 (« *Grismer* »), des démarches différentes étaient appliquées en matière de réparations selon qu’il était question de discrimination directe ou de discrimination par suite d’un effet préjudiciable. Mais dans *Meiorin*, la juge McLachlin a fait remarquer que, comme peu de règles sont formulées de manière explicitement discriminatoire, la question à trancher au regard des droits de la personne consiste généralement à se demander si le plaignant a subi des effets préjudiciables. Avec beaucoup de perspicacité, elle a souligné que le maintien — du point de vue des réparations — d’une distinction entre la discrimination directe et la discrimination par suite d’un effet préjudiciable « peut, en pratique, contribuer à légitimer la discrimination systémique » (par. 39). L’analyse fondée sur les arrêts *Meiorin/Grismer* a imposé en matière de réparations une théorie unifiée comportant deux aspects : l’élimination des obstacles arbitraires à la participation d’un groupe et l’obligation de prendre des mesures concrètes pour remédier aux effets préjudiciables de pratiques neutres.

[62] Les arrêts *Meiorin* et *Grismer* ont également précisé que, lorsque des pratiques en apparence neutres produisent un effet préjudiciable injustifié en raison de motifs de distinction illicite, les responsables de ces pratiques ont l’obligation « de tenir compte dans leurs normes des caractéristiques des groupes touchés, au lieu de maintenir des normes discriminatoires complétées par des mesures d’accommodement pour ceux qui ne peuvent pas y satisfaire » (*Grismer*, par. 19).

[63] En ce sens, il est sûrement vrai que la réparation accordée au plaignant dans le cadre d’une

impact. In *Grismer*, for example, the issue was a rule that excluded individuals with a medical condition affecting peripheral vision — homonymous hemianopia — from obtaining a drivers' licence. The Court concluded that this rule had a discriminatory impact on Mr. Grismer and upheld the Tribunal's order that the Superintendent test Mr. Grismer individually. Although the remedy was individual to Mr. Grismer, it clearly had remedial consequences for others in his circumstances. Similarly, a finding that Jeffrey suffered discrimination and was entitled to a consequential personal remedy, has clear broad remedial repercussions for how other students with severe learning disabilities are educated.

[64] But the remedy must flow from the claim. In this case, the claim was made on behalf of Jeffrey, and the evidence giving concrete support to the claim all centred on him. While the Tribunal was certainly entitled to consider systemic evidence in order to determine whether Jeffrey had suffered discrimination, it was unnecessary for it to hold an extensive inquiry into the precise format of the provincial funding mechanism or the entire provincial administration of special education in order to determine whether *Jeffrey* was discriminated against. The Tribunal, with great respect, is an adjudicator of the particular claim that is before it, not a Royal Commission.

[65] The connection between the high incidence/low cost cap and the closure of the Diagnostic Centre is remote, given the range of factors that led to the District's budgetary crisis. There is no particular reason to think that these funding mechanisms could not be retained in some form while still ensuring that Severe Learning Disabilities students receive adequate support. It is entirely legitimate for the Province to choose a block funding mechanism in order to ensure that districts do not

plainte individuelle peut avoir des conséquences à l'échelle « systémique ». Dans l'arrêt *Grismer*, par exemple, le litige portait sur une règle qui empêchait les personnes atteintes d'un trouble de la vue affectant leur vision périphérique — l'hémianopsie homonyme — d'obtenir un permis de conduire. La Cour a conclu que cette règle avait des conséquences discriminatoires sur M. Grismer et elle a confirmé l'ordonnance du Tribunal enjoignant au surintendant d'évaluer M. Grismer. Bien que la réparation accordée à M. Grismer ait eu un caractère « individuel », elle avait manifestement des conséquences sur le plan des réparations pour les autres personnes dans la même situation que lui. De même, la conclusion que Jeffrey a été victime de discrimination et qu'il a droit de ce fait à une réparation personnelle a, sur le plan des réparations, d'importantes répercussions évidentes sur la manière dont on enseigne aux autres élèves ayant des troubles d'apprentissage sévères.

[64] La réparation doit cependant découler de la demande. En l'espèce, la demande a été présentée au nom de Jeffrey, et tous les éléments de preuve étayant concrètement cette demande le concernaient directement. Le Tribunal était certes autorisé à tenir compte de la preuve de nature systémique afin de décider si Jeffrey avait été victime de discrimination, mais il n'était pas nécessaire qu'il se livre à une enquête approfondie sur la structure précise des mécanismes de financement provinciaux ou sur tous les aspects de l'administration par la province de l'éducation spécialisée pour décider si *Jeffrey* avait été victime de discrimination. À mon humble avis, le Tribunal a pour rôle de statuer sur la plainte particulière dont il est saisi, non d'agir comme une commission royale d'enquête.

[65] Le lien entre le plafonnement des dépenses liées à la catégorie « incidence élevée/faibles coûts » et la fermeture du Centre de diagnostic n'a qu'un caractère indirect, compte tenu de l'éventail des facteurs à l'origine de la crise budgétaire du district. Il n'y a aucune raison particulière de penser que ces mécanismes de financement ne pourraient pas être maintenus sous une forme ou sous une autre tout en continuant de veiller à ce que les élèves ayant des troubles d'apprentissage sévères

have an incentive to over-report Severe Learning Disabilities students, so long as it *also* complies with its human rights obligations. In other words, while systemic evidence can be instrumental in establishing a human rights complaint, the evidence about the provincial funding regime, and the high incidence/low cost cap in particular, was too remote to demonstrate discrimination against *Jeffrey*. And the Tribunal's orders that the District establish mechanisms to ensure that accommodations for Severe Learning Disabilities students meet the stated goals in legislation and policies, and provide a range of services to meet their needs, in any event, essentially direct the District to comply with the *Human Rights Code*. They are, to that extent, redundant.

[66] Moreover, the Tribunal's order that it remain seized of the matter to oversee implementation is hardly suited to a claim brought on behalf of an individual student who has finished his high school education and will not re-enter the public school system. It goes without saying that if the District is to avoid similar claims such as those *Jeffrey* brought, it will have to ensure that it provides a range of services for special needs students in accordance with the *School Act* and its related policies. There is no remaining need for the Tribunal to remain seized of the matter in order to satisfy *Jeffrey's* claim.

[67] In fairness to the Tribunal, I think the fact that the scope of the inquiry and the resulting remedial orders were expanded beyond *Jeffrey's* actual complaints can be traced to the unusual procedural history of this case. Frederick Moore's initial complaints under s. 8 alleged that the District and the

reçoivent un soutien adéquat. Il est tout à fait légitime pour la province d'opter pour un mécanisme de financement global en vue d'éviter que les districts aient intérêt à surestimer le nombre d'élèves ayant des troubles d'apprentissage sévères, tant et aussi longtemps qu'elle respecte *aussi* ses obligations au titre de droits de la personne. En d'autres termes, bien qu'une preuve de nature systémique puisse jouer un rôle important dans l'établissement du bien-fondé d'une plainte en matière de droits de la personne, la preuve concernant le régime de financement provincial, particulièrement celle touchant le plafonnement des dépenses liées à la catégorie « incidence élevée/faibles coûts », était trop indirecte pour établir que *Jeffrey* avait été victime de discrimination. En outre, les ordonnances du Tribunal enjoignant au district d'établir des mécanismes pour s'assurer que les mesures destinées aux élèves ayant des troubles d'apprentissage sévères respectent les objectifs énoncés dans la loi et les politiques, et de fournir un éventail de services pour répondre aux besoins de ces élèves reviennent en tout état de cause essentiellement à intimor au district de se conformer au *Human Rights Code*. Ces ordonnances sont, dans cette mesure, redondantes.

[66] De surcroît, l'ordonnance du Tribunal précisant qu'il demeure saisi de l'affaire afin de superviser la mise en œuvre des réparations qu'il a imposées ne convient guère pour une demande présentée au nom d'un élève donné qui a terminé ses études secondaires et ne réintégrera pas le réseau scolaire public. Il va sans dire que, si le district veut éviter d'être l'objet de demandes semblables à celle présentée par *Jeffrey*, il devra s'assurer de fournir un éventail de services destinés aux élèves ayant des besoins spéciaux conformément à la *School Act* et à ses politiques connexes. Il n'est plus nécessaire pour le Tribunal de demeurer saisi de l'affaire afin de satisfaire à la demande de *Jeffrey*.

[67] En toute justice pour le Tribunal, le fait que la portée de l'enquête et des ordonnances réparatrices en découlant ait été élargie au-delà de l'objet des plaintes précises déposées par *Jeffrey* peut, selon moi, s'expliquer par le caractère inhabituel du déroulement des procédures en l'espèce. Dans

Province had failed to identify Jeffrey's disability early enough and failed to provide him with sufficient support to enable him to access public education. He also complained that the District and the Province had failed to properly fund, support and monitor special education throughout the Province.

[68] In a preliminary decision on the scope of the complaint and the required disclosure, a Tribunal member allowed the Moores to lead systemic evidence establishing the complaint. However, she properly noted that “[a]lthough systemic discrimination does not have to be specifically pleaded, it must relate to the complaint *as framed by the Complainant*” (emphasis added). This, I think, was a clear direction to the Tribunal hearing the merits of the case that while systemic *evidence* could be helpful, the *claim* should remain centred on Jeffrey.

[69] But the issue was complicated on judicial review where, in upholding this preliminary decision, Shaw J. said that the complaint “*includes* allegations of province-wide systemic discrimination by the Ministry against dyslexic students” ((2001), 88 B.C.L.R. (3d) 343 (emphasis added)). This does not appear to have been challenged before the Tribunal, and I think it was on this basis that the Tribunal appears to have departed from the actual focus of the complaint — Jeffrey — and imposed systemic remedies based on its systemic conclusions.

[70] This does not in any way detract, however, from the cogency of the Tribunal's core analysis. Its finding of discrimination against Jeffrey Moore by the District should be upheld, as should the individual orders, which reimburse the Moores for the

ses plaintes initiales fondées sur l'art. 8, Frederick Moore reprochait au district et à la province de ne pas avoir décelé assez tôt le trouble dont Jeffrey est atteint et de ne pas lui avoir fourni un appui suffisant pour lui permettre d'avoir accès à l'éducation publique. M. Moore reprochait également au district et à la province de ne pas avoir financé, soutenu et supervisé adéquatement l'éducation spécialisée dans l'ensemble de la province.

[68] Dans une décision préliminaire concernant l'objet de la plainte et l'étendue de la communication de la preuve requise, une membre du Tribunal a autorisé les Moore à produire des éléments de preuve de nature systémique tendant à établir le bien-fondé de la plainte. Toutefois, elle a souligné avec justesse que [TRADUCTION] « [b]ien que la discrimination systémique n'ait pas à être expressément plaidée, elle doit avoir un lien avec la plainte *telle qu'elle est formulée par le plaignant* » (italique ajouté). À mon avis, il s'agissait là d'une indication claire à la formation du Tribunal chargée de statuer sur le fond de l'affaire que, bien qu'il soit possible que des *éléments de preuve* de nature systémique puissent être utiles, la *demande* devait rester axée sur Jeffrey.

[69] Cependant, cette question s'est compliquée à l'étape du contrôle judiciaire. Dans son jugement confirmant cette décision préliminaire, le juge Shaw a conclu que la plainte [TRADUCTION] « *contient* des allégations reprochant au ministère d'être responsable de discrimination systémique contre les élèves atteints de dyslexie partout dans la province » ((2001), 88 B.C.L.R. (3d) 343 (italique ajouté)). Cette conclusion ne semble pas avoir été contestée devant le Tribunal et, à mon avis, c'est pour cette raison que le Tribunal paraît ne pas s'être attaché essentiellement à la situation de la personne au cœur de la plainte — Jeffrey — et avoir imposé des réparations d'ordre systémique sur la base de ses conclusions sur cet aspect.

[70] Cela n'enlève toutefois rien au caractère convaincant de l'analyse centrale réalisée par le Tribunal. Sa conclusion selon laquelle Jeffrey Moore a fait l'objet de discrimination par le district doit être confirmée, tout comme les ordonnances

cost of private schooling and award them damages. These orders properly seek to compensate them for the harm that Jeffrey suffered and were well within the Tribunal's broad remedial authority. Given my earlier comments on the liability of the Province, however, the order for reimbursement and damages should apply only against the District. I would, however, set aside the remaining orders.

[71] The appeal is therefore substantially allowed as discussed, with costs to the Moores throughout since they were successful in upholding the central finding that there was discrimination.

Appeal substantially allowed with costs throughout.

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

Solicitor for the respondent Her Majesty The Queen in Right of the Province of British Columbia, as represented by the Ministry of Education: Attorney General of British Columbia, Victoria.

Solicitors for the respondent the Board of Education of School District No. 44 (North Vancouver), formerly known as The Board of School Trustees of School District No. 44 (North Vancouver): Guild Yule, Vancouver.

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

Solicitor for the intervener Justice for Children and Youth: Canadian Foundation for Children, Youth & the Law, Toronto.

Solicitor for the intervener the British Columbia Teachers' Federation: British Columbia Teachers' Federation, Vancouver.

de nature individuelle accordant aux Moore le remboursement des frais liés à la fréquentation des écoles privées ainsi que des dommages-intérêts. Ces ordonnances visent à juste titre à les indemniser en raison du préjudice subi par Jeffrey et elles se situaient bien à l'intérieur des limites du large pouvoir de réparation conféré au Tribunal. Cependant, vu les commentaires que j'ai faits plus tôt au sujet de la responsabilité de la province, l'ordonnance intimant le remboursement des frais et le paiement de dommages-intérêts ne s'applique qu'au district. J'annulerais toutefois les autres ordonnances.

[71] Le pourvoi est donc en grande partie accueilli tel qu'il a été expliqué, avec dépens en faveur des Moore devant toutes les cours, puisqu'ils ont réussi à faire confirmer la conclusion centrale selon laquelle il y avait discrimination.

Pourvoi accueilli en grande partie avec dépens devant toutes les cours.

Procureur de l'appelant : Community Legal Assistance Society, Vancouver.

Procureur de l'intimée Sa Majesté la Reine du chef de la province de la Colombie-Britannique, représentée par le ministère de l'Éducation : Procureur général de la Colombie-Britannique, Victoria.

Procureurs de l'intimé Board of Education of School District No. 44 (North Vancouver), anciennement appelé The Board of School Trustees of School District No. 44 (North Vancouver) : Guild Yule, Vancouver.

Procureur de l'intervenant le procureur général de l'Ontario : Procureur général de l'Ontario, Toronto.

Procureur de l'intervenante Justice for Children and Youth : Canadian Foundation for Children, Youth & the Law, Toronto.

Procureur de l'intervenante British Columbia Teachers' Federation : British Columbia Teachers' Federation, Vancouver.

Solicitors for the intervener the Council of Canadians with Disabilities: Camp Fiorante Matthews, Vancouver.

Solicitor for the interveners the Ontario Human Rights Commission, the Saskatchewan Human Rights Commission and the Alberta Human Rights Commission: Ontario Human Rights Commission, Toronto.

Solicitors for the intervener the International Dyslexia Association, Ontario Branch: Norton Rose Canada, Toronto.

Solicitor for the intervener the Canadian Human Rights Commission: Canadian Human Rights Commission, Ottawa.

Solicitors for the intervener the Learning Disabilities Association of Canada: Pitblado, Winnipeg.

Solicitors for the intervener the Canadian Constitution Foundation: Bennett Jones, Ottawa.

Solicitor for the intervener the Manitoba Human Rights Commission: Manitoba Human Rights Commission, Winnipeg.

Solicitor for the intervener the West Coast Women's Legal Education and Action Fund: West Coast Women's Legal Education and Action Fund, Vancouver.

Solicitor for the intervener the Canadian Association for Community Living: ARCH Disability Law Centre, Toronto.

Solicitor for the intervener Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse: Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Montréal.

Solicitor for the intervener the British Columbia Human Rights Tribunal: British Columbia Human Rights Tribunal, Vancouver.

Solicitors for the intervener the First Nations Child and Family Caring Society of Canada: Stikeman Elliott, Ottawa.

Procureurs de l'intervenant le Conseil des Canadiens avec déficiences: Camp Fiorante Matthews, Vancouver.

Procureur des intervenantes la Commission ontarienne des droits de la personne, Saskatchewan Human Rights Commission et Alberta Human Rights Commission: Commission ontarienne des droits de la personne, Toronto.

Procureurs de l'intervenante International Dyslexia Association, Ontario Branch: Norton Rose Canada, Toronto.

Procureur de l'intervenante la Commission canadienne des droits de la personne: Commission canadienne des droits de la personne, Ottawa.

Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne des troubles d'apprentissage: Pitblado, Winnipeg.

Procureurs de l'intervenante Canadian Constitution Foundation: Bennett Jones, Ottawa.

Procureur de l'intervenante la Commission des droits de la personne du Manitoba: Commission des droits de la personne du Manitoba, Winnipeg.

Procureur de l'intervenant West Coast Women's Legal Education and Action Fund: West Coast Women's Legal Education and Action Fund, Vancouver.

Procureur de l'intervenante l'Association canadienne pour l'intégration communautaire: ARCH Disability Law Centre, Toronto.

Procureur de l'intervenante la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse: Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, Montréal.

Procureur de l'intervenant British Columbia Human Rights Tribunal: British Columbia Human Rights Tribunal, Vancouver.

Procureurs de l'intervenante la Société de soutien à l'enfance et à la famille des Premières Nations du Canada: Stikeman Elliott, Ottawa.