

Delta Air Lines Inc. *Appellant*

v.

Gábor Lukács *Respondent*

and

Attorney General of Ontario, Canadian Transportation Agency, International Air Transport Association and Council of Canadians with Disabilities *Interveners*

INDEXED AS: DELTA AIR LINES INC. v. LUKÁCS
2018 SCC 2

File No.: 37276.

2017: October 4; 2018: January 19.

Present: McLachlin C.J. and Abella, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon, Côté, Brown and Rowe JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Administrative law — Boards and tribunals — Canadian Transportation Agency — Inquiry into complaint — Standing — Public interest standing — Complainant alleging air carrier's practices regarding transportation of obese persons are discriminatory — Agency dismissed complaint on basis that complainant lacked standing — Whether Agency reasonably exercised its discretion to dismiss complaint — Canada Transportation Act, S.C. 1996, c. 10, s. 37.

L filed a complaint with the Canadian Transportation Agency alleging that Delta Air Lines' practices in relation to the transportation of obese passengers are discriminatory and contrary to s. 111(2) of the federal *Air Transportation Regulations*. The Agency dismissed the complaint on the basis that L failed to meet the tests for private interest standing and public interest standing as developed by and for courts of civil jurisdiction. It found L lacked private interest standing because he was not himself obese, and so could not claim to be aggrieved or affected or to have some other sufficient interest. It also determined that L lacked public interest standing because

Delta Air Lines Inc. *Appelante*

c.

Gábor Lukács *Intimé*

et

Procureur général de l'Ontario, Office des transports du Canada, International Air Transport Association et Conseil des Canadiens avec déficiences *Intervenants*

RÉPERTORIÉ : DELTA AIR LINES INC. c. LUKÁCS
2018 CSC 2

N° du greffe : 37276.

2017 : 4 octobre; 2018 : 19 janvier.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Abella, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon, Côté, Brown et Rowe.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit administratif — Organismes et tribunaux administratifs — Office des transports du Canada — Enquêtes sur les plaintes — Qualité pour agir — Qualité pour agir dans l'intérêt public — Allégations d'un plaignant quant au caractère discriminatoire des pratiques d'un transporteur aérien relativement au transport des personnes obèses — Rejet de la plainte par l'Office pour défaut de qualité pour agir du plaignant — L'Office a-t-il exercé son pouvoir discrétionnaire raisonnablement en rejetant la plainte? — Loi sur les transports au Canada, L.C. 1996, c. 10, art. 37.

L a déposé une plainte auprès de l'Office des transports du Canada dans laquelle il a fait valoir que les pratiques de Delta Air Lines à l'égard du transport de passagers obèses sont discriminatoires et contraires au par. 111(2) du *Règlement sur les transports aériens* fédéral. L'Office a rejeté la plainte, statuant que L ne satisfaisait pas aux tests relatifs à la qualité pour agir dans l'intérêt privé et à celle pour agir dans l'intérêt public établis par et pour les tribunaux de juridiction civile. L'Office a conclu que L n'avait pas qualité pour agir dans l'intérêt privé, puisqu'il n'était pas lui-même obèse, si bien qu'il ne pouvait prétendre avoir été lésé ou touché ou avoir un intérêt suffisant.

his complaint did not challenge the constitutionality of legislation or the illegal exercise of an administrative authority. The Federal Court of Appeal allowed L's appeal and held that a strict application of the law of standing as applied in courts was inconsistent with the Agency's enabling legislation. The court directed that the matter be returned to the Agency to determine, otherwise than on the basis of standing, whether it will inquire into, hear and decide L's complaint.

Held (Abella, Moldaver and Karakatsanis JJ. dissenting): The appeal should be allowed in part. The matter is remitted to the Agency to reconsider the matter in whole, whether on the basis of standing or otherwise.

Per McLachlin C.J. and Wagner, Gascon, Côté, Brown and Rowe JJ.: The *Canada Transportation Act* bestows broad discretion on the Agency to hear and determine complaints. In this case, the Agency did not reasonably exercise its discretion to dismiss L's complaint. A decision is reasonable if it is justifiable, transparent and intelligible, and falls within a range of possible, acceptable outcomes. The Agency's decision that L lacked standing does not satisfy these requirements for two reasons. First, the Agency presumed public interest standing is available and then applied a test that can never be met. Any valid complaint against an air carrier would impugn the terms and conditions established by a private company. Such a complaint can never, by its very nature, be a challenge to the constitutionality of legislation or the illegality of administrative action. The imposition of a test that can never be met could not be what Parliament intended when it conferred a broad discretion on this administrative body to decide whether to hear complaints. The Agency's application of the test is also inconsistent with the rationale underlying public interest standing, which is for the court to use its discretion, where appropriate, to allow more plaintiffs through the door. The Agency did not maintain a flexible approach to this question and in so doing unreasonably fettered its discretion.

Second, the total denial of public interest standing is inconsistent with a reasonable interpretation of the Agency's legislative scheme. Applying the tests for private and public interest standing in the way the Agency did would preclude any public interest group or representative group

L'Office a aussi statué que L n'avait pas qualité pour agir dans l'intérêt public parce que sa plainte ne contestait pas la constitutionnalité d'une loi ou l'exercice illégal d'une autorité administrative. La Cour d'appel fédérale a accueilli l'appel de L et statué que la stricte application des règles de droit relatives à la qualité pour agir appliquées par les tribunaux judiciaires était incompatible avec la loi habilitante de l'Office. La Cour d'appel a ordonné que l'affaire soit renvoyée à l'Office afin qu'il décide, pour d'autres motifs que la qualité pour agir, s'il enquêtera sur la plainte de L, l'entendra et en décidera.

Arrêt (les juges Abella, Moldaver et Karakatsanis sont dissidents) : L'appel est accueilli en partie. L'affaire est renvoyée à l'Office pour qu'il l'examine de nouveau dans son ensemble, que ce soit sur le fondement de la qualité pour agir ou autrement.

La juge en chef McLachlin et les juges Wagner, Gascon, Côté, Brown et Rowe : *La Loi sur les transports au Canada* confère à l'Office un large pouvoir discrétionnaire d'entendre les plaintes et d'en décider. En l'espèce, l'Office n'a pas raisonnablement exercé son pouvoir discrétionnaire de rejeter la plainte de L. Une décision est raisonnable si elle est justifiable, transparente et intelligible et si elle appartient aux issues possibles acceptables. La décision de l'Office selon laquelle L n'avait pas qualité pour agir ne respecte pas ces exigences, et ce, pour deux raisons. Premièrement, l'Office a présumé qu'il pourrait y avoir qualité pour agir dans l'intérêt public et a ensuite appliqué un test auquel il est impossible de satisfaire. Toute plainte valide contre un transporteur aérien revient à contester les conditions établies par une société privée. Une plainte de ce type ne peut jamais, compte tenu de sa nature même, être une contestation de la constitutionnalité d'une loi ou de l'illégalité d'une mesure administrative. L'imposition d'un test auquel il est impossible de satisfaire ne peut pas être ce que voulait le législateur lorsqu'il a conféré à cet organisme administratif le large pouvoir discrétionnaire de décider s'il entendra des plaintes. L'application du test par l'Office est également incompatible avec la raison d'être de la qualité pour agir dans l'intérêt public, soit, que le tribunal judiciaire doit exercer son pouvoir discrétionnaire, s'il y a lieu, pour donner accès à un plus grand nombre de demandeurs. L'Office n'a pas adopté une approche souple à l'égard de cette question et, ce faisant, il a entravé son pouvoir discrétionnaire de manière déraisonnable.

Deuxièmement, le refus total de reconnaître la qualité pour agir dans l'intérêt public est incompatible avec une interprétation raisonnable du régime législatif applicable à l'Office. L'application des tests relatifs à la qualité pour agir dans l'intérêt privé et celle pour agir dans l'intérêt

from ever having standing before the Agency, regardless of the content of its complaint. In effect, only a person who is herself targeted by the impugned policy could bring a complaint. This is contrary to the scheme of the Act. Parliament has seen fit to grant the Agency broad remedial authority and to allow the Agency to act to correct discriminatory terms and conditions before passengers actually experience harm. To refuse a complaint based solely on the identity of the group bringing it prevents the Agency from hearing potentially highly relevant complaints, and hinders its ability to fulfill the statutory scheme's objective.

While a reviewing court may supplement the reasons given in support of an administrative decision, it cannot ignore or replace the reasons actually provided. This is not a case where merely supplementing the reasons can render the decision reasonable. The Agency clearly stated a test for public interest standing and applied that test. The Agency could have adapted the test so that the complainants under its legislative scheme could actually meet it. It could also have exercised its discretion without any reference to standing at all. But it did neither of these things and the reviewing court must not do them in the Agency's place.

The Court of Appeal should not have held that standing rules could not be considered by the Agency in its reconsideration of the matter. The better approach is to send the matter back to the Agency for reconsideration in its entirety. Deference requires that the Agency determines for itself how to use its discretion, provided it does so reasonably.

Per Abella, Moldaver and Karakatsanis JJ. (dissenting): There is nothing in the Agency's mandate that circumscribes its ability to determine how it will decide what cases to hear. Parliament has given the Agency wide discretion to choose, according to its own institutional constraints and demands, how it will promote its overall mandate to regulate and adjudicate national transportation issues. The Agency's power to process and resolve complaints is framed in discretionary language, giving the Agency the authority to make its own rules about how it carries on its work, as well as the manner of, and procedures for, dealing with matters before the Agency. In this case, the Agency developed its standing rules in full accordance with its legislative mandate. There is no basis for interfering with them.

public de la façon dont l'Office l'a fait empêcherait tout groupe de défense de l'intérêt public ou groupe représentatif de se voir reconnaître qualité pour agir devant l'Office, sans égard au contenu de sa plainte. De fait, seule une personne qui est elle-même visée par la politique contestée pourrait déposer une plainte. Ce résultat est contraire à l'esprit de la Loi. Le législateur a jugé bon de conférer à l'Office un large pouvoir de réparation et de lui permettre d'agir pour corriger des conditions discriminatoires avant que les passagers ne subissent un préjudice. Rejeter une plainte sur le seul fondement de l'identité du groupe qui la porte empêcherait l'Office d'entendre des plaintes qui pourraient se révéler fort pertinentes et entraverait sa capacité à réaliser l'objectif du régime créé par la Loi.

Bien qu'une cour de révision puisse compléter les motifs donnés au soutien d'une décision administrative, elle ne peut faire abstraction des motifs effectivement fournis ou les remplacer. Il ne s'agit pas d'un cas où le simple fait de compléter les motifs est susceptible de rendre la décision raisonnable. L'Office a clairement énoncé un test relatif à la qualité pour agir dans l'intérêt public et il l'a appliqué. Il aurait pu adapter ce test afin que les plaignants assujettis à son régime législatif puissent être en mesure de le respecter. Il aurait pu également exercer son pouvoir discrétionnaire sans faire la moindre référence à la qualité pour agir. Il n'a toutefois emprunté ni l'une ni l'autre de ces avenues et la cour de révision ne doit pas les emprunter à la place de l'Office.

La Cour d'appel s'est méprise en concluant que l'Office ne pouvait pas recourir aux règles relatives à la qualité pour agir lors de son nouvel examen de l'affaire. La meilleure façon de faire est de renvoyer l'affaire à l'Office pour qu'il l'examine de nouveau dans son ensemble. La déférence requiert que l'Office décide lui-même comment exercer son pouvoir discrétionnaire, pourvu qu'il le fasse de manière raisonnable.

Les juges Abella, Moldaver et Karakatsanis (dissidents) : Rien dans le mandat de l'Office ne limite sa capacité à décider de la façon dont il déterminera quelles affaires il entendra. Le législateur a conféré à l'Office un vaste pouvoir discrétionnaire pour choisir, en fonction de ses propres contraintes et exigences institutionnelles, la façon dont il met en œuvre son mandat général visant à régler et à trancher les questions relatives au transport national. Il découle du libellé de la loi que le pouvoir de l'Office de traiter et de régler les plaintes est discrétionnaire, de sorte que l'Office peut établir ses propres règles sur l'exécution de ses travaux et sur la procédure relative aux questions dont il est saisi. En l'espèce, l'Office a élaboré ses règles relatives à la qualité pour agir en pleine conformité avec le mandat que lui confère la Loi. Rien ne justifie de les modifier.

Standing rules exist to enable a court or tribunal to economize and prioritize its resources, and ensure that it benefits from contending points of view that are advanced by those best placed to advance them. The Agency is entitled to apply a gatekeeping or screening mechanism which enables it to balance, in a transparent and effective manner, the Agency's various competing interests and demands, such as access and resources.

Tribunals are not required to follow the same procedures courts use, but when a tribunal like the Agency chooses to apply and exercise its broad legislative mandate by borrowing an approach to standing long sanctioned by the courts as an effective and principled way to determine which cases it will hear, reviewing courts should not interfere merely because the court might have applied the mandate differently. Where, as here, the adopted standing procedures flow from the same concerns and rationales as those relied on by courts, there is no reason for a tribunal to be immunized from access to a procedure courts have endorsed. Access to justice demands that both courts *and* tribunals be encouraged to develop screening methods to ensure that access to justice will be available to those who need it most in a timely way. The fact that a tribunal's governing legislation has a public interest dimension does not preclude it from adopting similar rules of standing to those used by the courts.

The Agency's decision to deny L's complaint on the basis that he lacked standing was reasonable in the circumstances. L brought a complaint with no underlying facts, no representative claimants and no argument. His complaint is purely theoretical, his interest in the issues is academic, and the proposed suit does not constitute an effective and reasonable means of bringing the issue before the Agency. It is therefore unnecessary to remit the matter back to the Agency.

Cases Cited

By McLachlin C.J.

Referred to: *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *Edmonton (City)*

Les règles sur la qualité pour agir permettent aux tribunaux judiciaires et administratifs d'économiser et de hiérarchiser leurs ressources, et leur donnent l'assurance de bénéficier des points de vue que font valoir contradictoirement les personnes qui sont les mieux placées pour le faire. L'Office a le droit d'appliquer un mécanisme de contrôle ou de filtrage qui lui permet de mettre en balance, de manière transparente et efficace, les divers intérêts et demandes opposés portés à sa connaissance, notamment en matière d'accès et de ressources.

Les tribunaux administratifs ne sont pas tenus de suivre les mêmes procédures que celles utilisées par les tribunaux judiciaires; toutefois, lorsqu'un tribunal administratif comme l'Office choisit d'appliquer et d'exercer le mandat étendu que la loi lui confère en empruntant une approche reconnue depuis longtemps par les tribunaux judiciaires comme une façon efficace et raisonnée de décider quelles affaires il entendra, une cour ne doit pas s'ingérer simplement parce qu'elle aurait exercé ce pouvoir différemment. Lorsque, comme en l'espèce, les procédures adoptées découlent des mêmes considérations et fondements que ceux sur lesquels se fondent les tribunaux judiciaires, rien ne permet de justifier qu'un tribunal administratif s'estime immunisé contre l'accès à des procédures que des tribunaux judiciaires ont jugé utiles. L'accès à la justice exige que les tribunaux judiciaires *et* les tribunaux administratifs soient incités à trouver des méthodes de sélection pour faire en sorte que ceux qui en ont besoin puissent avoir accès à la justice en temps opportun. Le fait que la loi habilitante d'un tribunal administratif comporte une dimension relative à l'intérêt public ne l'empêche pas d'adopter des règles semblables à celles qu'utilisent les tribunaux judiciaires en matière de qualité pour agir.

La décision de l'Office de rejeter la plainte de L parce que celui-ci n'avait pas qualité pour agir était raisonnable compte tenu de toutes les circonstances. L a déposé une plainte sans l'étayer par des faits sous-jacents, sans demandeurs représentatifs et sans présenter d'arguments. Sa plainte est purement théorique, son intérêt à l'égard des questions l'est tout autant et la poursuite proposée ne constitue pas un moyen raisonnable et efficace de soumettre la question à l'Office. Il n'est donc pas nécessaire de renvoyer l'affaire à l'Office.

Jurisprudence

Citée par la juge en chef McLachlin

Arrêts mentionnés : *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *Edmonton (Ville)*

v. *Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 SCC 47, [2016] 2 S.C.R. 293; *Quebec (Attorney General) v. Guérin*, 2017 SCC 42, [2017] 2 S.C.R. 3; *Canada (Attorney General) v. Downtown Eastside Sex Workers United Against Violence Society*, 2012 SCC 45, [2012] 2 S.C.R. 524; *Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 SCC 15, [2007] 1 S.C.R. 650; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708; *Lukács v. Porter Airlines Inc.*, Canadian Transportation Agency, Decision No. 121-C-A-2016, April 22, 2016; *Pathmanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 353, 17 Imm. L.R. (4th) 154; *Petro-Canada v. Workers' Compensation Board (B.C.)*, 2009 BCCA 396, 276 B.C.A.C. 135; *Komolafe v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 431, 16 Imm. L.R. (4th) 267.

By Abella J. (dissenting)

Fraser v. Canada (Attorney General) (2005), 51 Imm. L.R. (3d) 101; *Thorson v. Attorney General of Canada*, [1975] 1 S.C.R. 138; *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil*, [1976] 2 S.C.R. 265; *Minister of Justice of Canada v. Borowski*, [1981] 2 S.C.R. 575; *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1986] 2 S.C.R. 607; *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236; *Canada (Attorney General) v. Downtown Eastside Sex Workers United Against Violence Society*, 2012 SCC 45, [2012] 2 S.C.R. 524; *Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 SCC 15, [2007] 1 S.C.R. 650; *Lukács v. Porter Airlines Inc.*, Canadian Transportation Agency, Decision No. 121-C-A-2016, April 22, 2016; *Amalgamated Transit Union, Local 279 (Re)*, Canadian Transportation Agency, Decision No. 431-AT-MV-2008, August 20, 2008; *Lukács v. Canadian Transportation Agency*, 2014 FCA 76, 456 N.R. 186; *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2; *Hryniak v. Mauldin*, 2014 SCC 7, [2014] 1 S.C.R. 87; *Norman Estate v. Air Canada*, Canadian Transportation Agency, Decision No. 6-AT-A-2008, January 10, 2008.

Statutes and Regulations Cited

Air Transportation Regulations, SOR/88-58, ss. 111, 113, 113.1.
Canada Transportation Act, S.C. 1996, c. 10, ss. 5, 17, 25, 37, Part V.
Canadian Transportation Rules (Dispute Proceedings and Certain Rules Applicable to All Proceedings), SOR/2014-104, s. 5(1).

v. *Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 CSC 47, [2016] 2 R.C.S. 293; *Québec (Procureure générale) c. Guérin*, 2017 CSC 42, [2017] 2 R.C.S. 3; *Canada (Procureur général) c. Downtown Eastside Sex Workers United Against Violence Society*, 2012 CSC 45, [2012] 2 R.C.S. 524; *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 CSC 15, [2007] 1 R.C.S. 650; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708; *Lukács c. Porter Airlines Inc.*, Office des transports du Canada, décision n° 121-C-A-2016, 22 avril 2016; *Pathmanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2013 CF 353; *Petro-Canada c. Workers' Compensation Board (B.C.)*, 2009 BCCA 396, 276 B.C.A.C. 135; *Komolafe c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2013 CF 431.

Citée par la juge Abella (dissidente)

Fraser c. Canada (Attorney General) (2005), 51 Imm. L.R. (3d) 101; *Thorson c. Procureur général du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 138; *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1976] 2 R.C.S. 265; *Ministre de la Justice du Canada c. Borowski*, [1981] 2 R.C.S. 575; *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607; *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236; *Canada (Procureur général) c. Downtown Eastside Sex Workers United Against Violence Society*, 2012 CSC 45, [2012] 2 R.C.S. 524; *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 CSC 15, [2007] 1 R.C.S. 650; *Lukács c. Porter Airlines Inc.*, Office des transports du Canada, décision n° 121-C-A-2016, 22 avril 2016; *Syndicat uni du transport, section locale 279 (Re)*, Office des transports du Canada, décision n° 431-AT-MV-2008, 20 août 2008; *Lukács c. Office des transports du Canada*, 2014 CAF 76; *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2; *Hryniak c. Mauldin*, 2014 CSC 7, [2014] 1 R.C.S. 87; *Norman (Succession) c. Air Canada*, Office des transports du Canada, décision n° 6-AT-A-2008, 10 janvier 2008.

Lois et règlements cités

Loi sur les transports au Canada, L.C. 1996, c. 10, art. 5, 17, 25, 37, partie V.
Règlement sur les transports aériens, DORS/88-58, art. 111, 113, 113.1.
Règles de l'Office des transports du Canada (Instances de règlement de différends et certaines règles applicables à toutes les instances), DORS/2014-104, art. 5(1).

Authors Cited

Dyzenhaus, David. “The Politics of Deference: Judicial Review and Democracy”, in Michael Taggart, ed., *The Province of Administrative Law*. Oxford: Hart, 1997, 279.

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

Sossin, Lorne. “Access to Administrative Justice and Other Worries”, in Colleen M. Flood and Lorne Sossin, eds., *Administrative Law in Context*, 2nd ed. Toronto: Emond Montgomery, 2013, 211.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (Webb, Scott and de Montigny JJ.A.), 2016 FCA 220, 408 D.L.R. (4th) 760, [2016] F.C.J. No. 971 (QL), 2016 CarswellNat 4268 (WL Can.), setting aside a decision of the Canadian Transportation Agency, No. 425-C-A-2014, November 25, 2014, dismissing a complaint for discriminatory practices. Appeal allowed in part, Abella, Moldaver and Karakatsanis JJ. dissenting.

Carlos P. Martins and Andrew W. MacDonald, for the appellant.

Gábor Lukács, on his own behalf.

Heather Mackay and Edmund Huang, for the intervener the Attorney General of Ontario.

Allan Matte and Mante Molepo, for the intervener the Canadian Transportation Agency.

David Neave and Derek Bell, for the intervener the International Air Transport Association.

Byron Williams, Joëlle Pastora Sala and Alyssa Mariani, for the intervener the Council of Canadians with Disabilities.

Benjamin Zarnett, as *amicus curiae*, and *Jane Scholes*.

The judgment of McLachlin C.J. and Wagner, Gascon, Côté, Brown and Rowe JJ. was delivered by

[1] THE CHIEF JUSTICE — The respondent, Dr. Gábor Lukács, filed a complaint with the Canadian

Doctrine et autres documents cités

Dyzenhaus, David. « The Politics of Deference : Judicial Review and Democracy », in Michael Taggart, ed., *The Province of Administrative Law*, Oxford, Hart, 1997, 279.

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

Sossin, Lorne. « Access to Administrative Justice and Other Worries », in Colleen M. Flood and Lorne Sossin, eds., *Administrative Law in Context*, 2nd ed., Toronto, Emond Montgomery, 2013, 211.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel fédérale (les juges Webb, Scott et de Montigny), 2016 CAF 220, 408 D.L.R. (4th) 760, [2016] A.C.F. n° 971 (QL), 2016 CarswellNat 9946 (WL Can.), qui a infirmé une décision de l’Office des transports du Canada, n° 425-C-A-2014, datée du 25 novembre 2014, rejetant une plainte pour pratiques discriminatoires. Pourvoi accueilli en partie, les juges Abella, Moldaver et Karakatsanis sont dissidents.

Carlos P. Martins et Andrew W. MacDonald, pour l’appelante.

Gábor Lukács, en personne.

Heather Mackay et Edmund Huang, pour l’intervenant le procureur général de l’Ontario.

Allan Matte et Mante Molepo, pour l’intervenant l’Office des transports du Canada.

David Neave et Derek Bell, pour l’intervenante International Air Transport Association.

Byron Williams, Joëlle Pastora Sala et Alyssa Mariani, pour l’intervenant le Conseil des Canadiens avec déficiences.

Benjamin Zarnett, en qualité d’*amicus curiae*, et *Jane Scholes*.

Version française du jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Wagner, Gascon, Côté, Brown et Rowe rendu par

[1] LA JUGE EN CHEF — L’intimé, le Dr Gábor Lukács, a déposé une plainte auprès de l’Office des

Transportation Agency (“Agency”), alleging that the appellant, Delta Air Lines Inc. (“Delta”), applied discriminatory practices governing the carriage of obese persons. The Agency dismissed this complaint on the basis that Dr. Lukács failed to meet the tests for private interest standing and public interest standing as developed by and for courts of civil jurisdiction.

[2] The question is whether the Agency’s decision was reasonable. I conclude that it was not. I would remit the matter to the Agency to reconsider whether to hear the complaint.

I. Facts and Decisions Below

[3] On August 24, 2014, Dr. Lukács submitted a complaint to the Agency alleging that Delta’s practices in relation to the transportation of obese passengers are discriminatory and contrary to s. 111(2) of the *Air Transportation Regulations*, SOR/88-58 (“Regulations”). In support of his complaint, he attached an email from Delta in response to a passenger’s negative experience of sitting next to another passenger “who required additional space”. In the email, Delta apologized and explained:

Sometimes, we ask the passenger to move to a location in the plane where there’s more space. If the flight is full, we may ask the passenger to take a later flight. We recommend that large passengers purchase additional seats, so they can avoid being asked to rebook and so we can guarantee comfort for all. [A.R., at p. 38]

[4] On September 5, 2014, the Agency issued a letter decision in response to this complaint. It stated: “It is not clear to the Agency that, on the basis of his submission, Mr. Lukács has an interest in Delta’s practices governing the carriage of obese persons. As such, his standing (or *locus standi*) in this matter is in question” (Decision No. LET-C-A-63-2014, September 5, 2014, reproduced in A.R., at p. 1).

transports du Canada (« Office ») dans laquelle il a fait valoir que l’appelante, Delta Air Lines Inc. (« Delta »), aurait appliqué des pratiques discriminatoires quant au transport des personnes obèses. L’Office a rejeté cette plainte, statuant que le Dr Lukács ne satisfaisait pas aux tests relatifs à la qualité pour agir dans l’intérêt privé et à celle pour agir dans l’intérêt public établis par et pour les tribunaux de juridiction civile.

[2] La question dont nous sommes saisis est celle de savoir si la décision de l’Office était raisonnable. Je conclus qu’elle ne l’était pas. Je suis d’avis de renvoyer l’affaire à l’Office pour qu’il examine de nouveau la question de savoir s’il doit ou non entendre la plainte.

I. Faits et décisions des juridictions inférieures

[3] Le 24 août 2014, le Dr Lukács a déposé une plainte auprès de l’Office dans laquelle il a fait valoir que les pratiques de Delta à l’égard du transport de passagers obèses sont discriminatoires et contraires au par. 111(2) du *Règlement sur les transports aériens*, DORS/88-58 (« Règlement »). Au soutien de sa plainte, il a joint un courriel de Delta en réponse à l’expérience négative d’un passager assis près d’un autre passager [TRADUCTION] « qui avait besoin de plus d’espace ». Dans le courriel, Delta a présenté ses excuses et a offert l’explication suivante :

[TRADUCTION] Il nous arrive de demander à un passager de se déplacer à un endroit de l’avion où il y a davantage d’espace. Si le vol est complet, nous pouvons demander au passager de prendre un vol ultérieur. Nous recommandons aux passagers de grande taille de réserver un siège supplémentaire, afin d’éviter que nous leur demandions de prendre un autre vol et pour que nous puissions assurer le confort de tous les passagers. [d.a., p. 38]

[4] Le 5 septembre 2014, l’Office a publié une décision sous forme de lettre pour répondre à cette plainte. Il a affirmé : [TRADUCTION] « L’Office note qu’il n’a pas été clairement établi dans la présentation du Dr Lukács que ce dernier avait un quelconque intérêt dans les pratiques de Delta régissant le transport de personnes obèses. Pour cette raison, l’Office s’interroge sur sa qualité pour agir en l’espèce » : décision

The Agency called for submissions on the standing question.

[5] In its ultimate decision, which is at issue in this case, the Agency denied Dr. Lukács standing and dismissed his complaint: Decision No. 425-C-A-2014, November 25, 2014. To do so, it applied the tests for private interest standing and public interest standing as they have been developed by and for civil courts. It found Dr. Lukács lacked private interest standing because he was not himself obese, and so could not claim to be “aggrieved” or “affected” or to have some other “sufficient interest” (para. 64). It then determined that he lacked public interest standing because his complaint did not challenge the constitutionality of legislation or the illegal exercise of an administrative authority (para. 74).

[6] The Federal Court of Appeal allowed Dr. Lukács’ appeal: 2016 FCA 220, 408 D.L.R. (4th) 760. The Court of Appeal held that a strict application of the law of standing as applied in courts was inconsistent with the Agency’s enabling legislation. Moreover, it was contrary to the Agency’s objective to refuse to examine a complaint based solely on whether a complainant had been directly affected or had public interest standing (para. 27). The Court of Appeal held that in refusing to examine Dr. Lukács’ complaint, the Agency “unreasonably fettered its discretion” (para. 30). Ultimately, the Court of Appeal directed that the matter be “returned to the Agency to determine, otherwise than on the basis of standing, whether it will inquire into, hear and decide [Dr. Lukács’] complaint” (para. 32).

II. Analysis

A. *Standard of Review*

[7] The standard of review to be applied in this case is reasonableness. This was the finding of the Court of Appeal (paras. 14-15) and is not disputed by the parties.

n° LET-C-A-63-2014, 5 septembre 2014, reproduite au d.a., p. 1. L’Office a invité les parties à présenter leurs observations sur la question de la qualité pour agir.

[5] Dans sa dernière décision, soit celle qui fait l’objet du présent pourvoi, l’Office n’a pas reconnu au Dr Lukács la qualité pour agir et a rejeté sa plainte : décision n° 425-C-A-2014, 25 novembre 2014. Pour ce faire, l’Office a appliqué les tests relatifs à la qualité pour agir dans l’intérêt privé et à celle pour agir dans l’intérêt public établis par et pour les tribunaux de juridiction civile. L’Office a conclu que le Dr Lukács n’avait pas qualité pour agir dans l’intérêt privé, puisqu’il n’était pas lui-même obèse, si bien qu’il ne pouvait prétendre avoir été « lésé » ou « touché » ou avoir « un intérêt suffisant » : par. 64. L’Office a ensuite statué que le Dr Lukács n’avait pas qualité pour agir dans l’intérêt public parce que sa plainte ne contestait pas la constitutionnalité d’une loi ou l’exercice illégal d’une autorité administrative : par. 74.

[6] La Cour d’appel fédérale a accueilli l’appel du Dr Lukács : 2016 CAF 220. Elle a statué que la stricte application des règles de droit relatives à la qualité pour agir appliquées par les tribunaux judiciaires était incompatible avec la loi habilitante de l’Office. Qui plus est, il était contraire à l’objectif de l’Office de refuser d’examiner une plainte simplement parce que le plaignant n’avait pas été directement lésé ou qu’il n’avait pas la qualité pour agir dans l’intérêt public : par. 27 (CanLII). Selon la Cour d’appel, en refusant d’examiner la plainte du Dr Lukács, l’Office avait « entravé son pouvoir discrétionnaire de manière déraisonnable » : par. 30. En fin de compte, la Cour d’appel a ordonné que l’affaire soit « renvoyée à l’Office pour qu’il décide, pour d’autres motifs que la qualité pour agir, s’il enquêtera sur la plainte [du Dr Lukács], l’entendra et en décidera » : par. 32.

II. Analyse

A. *Norme de contrôle*

[7] La norme de contrôle applicable en l’espèce est celle de la décision raisonnable. Telle est la conclusion de la Cour d’appel fédérale (par. 14-15) et les parties ne la remettent pas en question.

[8] Where an administrative body interprets its own statute and is required to exercise discretion under it, it is presumptively entitled to deference: *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at paras. 53-54; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, at para. 39; *Edmonton (City) v. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 SCC 47, [2016] 2 S.C.R. 293, at para. 22; *Quebec (Attorney General) v. Guérin*, 2017 SCC 42, [2017] 2 S.C.R. 3, at paras. 33-35. There is no contention that the presumption of reasonableness is rebutted in this case. As the Court of Appeal found, the issue “falls squarely within the Agency’s expertise” (para. 15).

B. The Legislative Scheme and the Agency’s Discretion

[9] The Agency is charged with implementing the *Canada Transportation Act*, S.C. 1996, c. 10 (“Act”), and the Regulations. This legislative scheme requires the Agency to balance a range of interests in order to ensure a competitive, safe, and accessible transportation network for all Canadians (s. 5).

[10] To meet these objectives, s. 37 of the Act bestows broad discretion on the Agency to hear and determine complaints:

37 The Agency may inquire into, hear and determine a complaint concerning any act, matter or thing prohibited, sanctioned or required to be done under any Act of Parliament that is administered in whole or in part by the Agency.

[11] With respect to international carriers, including Delta, the Regulations prohibit any terms or conditions of carriage which are unjustly discriminatory (s. 111(2)) and empower the Agency to take action against any such term or condition (s. 113.1). The parties agree that s. 37 of the Act grants the Agency broad discretion to hear complaints regarding international carriers, including Dr. Lukács’ complaint against Delta in this case.

[8] Lorsqu’un organisme administratif interprète sa loi constitutive et qu’il doit exercer un pouvoir discrétionnaire en vertu de celle-ci, il est présumé avoir droit à la déférence : *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 53-54; *Alberta (Information and Privacy Commissioner c. Alberta Teachers’ Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, par. 39; *Edmonton (Ville) c. Edmonton East (Capilano) Shopping Centres Ltd.*, 2016 CSC 47, [2016] 2 R.C.S. 293, par. 22; *Québec (Procureure générale) c. Guérin*, 2017 CSC 42, [2017] 2 R.C.S. 3, par. 33-35. Nul ne prétend que la présomption du caractère raisonnable de la décision est réfutée en l’espèce. Comme l’a conclu la Cour d’appel fédérale, la question « relève précisément de l’expertise de l’Office » : par. 15.

B. Le régime législatif et le pouvoir discrétionnaire de l’Office

[9] L’Office est chargé de la mise en œuvre de la *Loi sur les transports au Canada*, L.C. 1996, c. 10 (« Loi »), et du Règlement. Ce régime législatif oblige l’Office à mettre en balance un éventail d’intérêts afin d’assurer l’existence d’un réseau de transport compétitif, sûr et accessible pour tous les Canadiens : art. 5.

[10] Pour qu’il atteigne ces objectifs, l’art. 37 de la Loi confère à l’Office un large pouvoir discrétionnaire d’entendre les plaintes et d’en décider :

37 L’Office peut enquêter sur une plainte, l’entendre et en décider lorsqu’elle porte sur une question relevant d’une loi fédérale qu’il est chargé d’appliquer en tout ou en partie.

[11] En ce qui concerne les transporteurs internationaux, y compris Delta, le Règlement interdit toute condition relative au transport qui établit une distinction injuste (par. 111(2)) et confère à l’Office le pouvoir de prendre toute mesure contre de telles conditions (art. 113.1). Les parties conviennent que l’art. 37 de la Loi confère à l’Office le large pouvoir discrétionnaire d’entendre les plaintes concernant les transporteurs internationaux, y compris la plainte portée par le Dr Lukács contre Delta en l’espèce.

C. *The Agency's Decision*

[12] A decision is reasonable if it is justifiable, transparent, and intelligible, and falls within “a range of possible, acceptable outcomes”: *Dunsmuir*, at para. 47. Courts are required to pay “respectful attention to the reasons offered or which could be offered in support of a decision”: *ibid.*, at para. 48, quoting D. Dyzenhaus, “The Politics of Deference: Judicial Review and Democracy”, in M. Taggart, ed., *The Province of Administrative Law* (1997), 279, at p. 286. A reviewing court must refer “both to the process of articulating the reasons and to outcomes”: *ibid.*, at para. 47.

[13] The question in this case is whether the Agency reasonably exercised its discretion to dismiss Dr. Lukács’ complaint. On a respectful reading of the Agency’s reasons, I conclude that it did not. The decision does not satisfy the requirements of justification, transparency, and intelligibility for two reasons. First, the Agency presumed public interest standing is available and then applied a test that can never be met. This approach to standing unreasonably fettered the Agency’s discretion. Second, the total denial of public interest standing is inconsistent with a reasonable interpretation of the Agency’s legislative scheme. I will address each of these points in turn.

[14] In this case, the Agency had discretion under s. 37 of the Act to determine whether to hear Dr. Lukács’ complaint. The Agency did not advert to this discretion, however, and appeared to approach the standing question as if bound by the tests for standing as applied in civil courts. As such, it found that it would hear the complaint only if Dr. Lukács could satisfy the test for either private interest standing or public interest standing.

[15] The Agency held that to establish private interest standing, complainants must show that they

C. *La décision de l’Office*

[12] Une décision est raisonnable si elle est justifiable, transparente et intelligible et si elle appartient « aux issues possibles acceptables » : *Dunsmuir*, par. 47. Les tribunaux judiciaires doivent accorder une [TRADUCTION] « attention respectueuse aux motifs donnés ou qui pourraient être donnés à l’appui d’une décision » : *ibid.*, par. 48, citant D. Dyzenhaus, « The Politics of Deference : Judicial Review and Democracy », dans M. Taggart, dir., *The Province of Administrative Law* (1997), 279, p. 286. Les cours de révision doivent se demander si « la décision et sa justification possèdent les attributs de la raisonnable » : *ibid.*, par. 47.

[13] En l’espèce, la question est de savoir si l’Office a raisonnablement exercé son pouvoir discrétionnaire de rejeter la plainte du Dr Lukács. À la lecture respectueuse des motifs de l’Office, je conclus qu’il ne l’a pas fait. La décision ne respecte pas les exigences relatives à la justification, à la transparence et à l’intelligibilité, et ce, pour deux raisons. Premièrement, l’Office a présumé qu’il pourrait y avoir qualité pour agir dans l’intérêt public et a ensuite appliqué un test auquel il est impossible de satisfaire. Cette approche relative à la qualité pour agir a entravé de manière déraisonnable le pouvoir discrétionnaire de l’Office. Deuxièmement, le refus total de reconnaître la qualité pour agir dans l’intérêt public est incompatible avec une interprétation raisonnable du régime législatif applicable à l’Office. J’examinerai successivement chacun de ces points.

[14] En l’espèce, l’Office avait le pouvoir discrétionnaire, en vertu de l’art. 37 de la Loi, de décider s’il entendrait la plainte du Dr Lukács. Or, l’Office n’a pas fait référence à ce pouvoir discrétionnaire, et a semblé aborder la question de la qualité pour agir comme s’il était lié par les tests que les tribunaux de juridiction civile y appliquent. Ainsi, il a conclu qu’il n’entendrait la plainte que si le Dr Lukács pouvait satisfaire au test relatif soit à la qualité pour agir dans l’intérêt privé, soit à la qualité pour agir dans l’intérêt public.

[15] L’Office a statué qu’afin d’établir la qualité pour agir dans l’intérêt privé, un plaignant doit

are “aggrieved”, “affected”, or have some other “sufficient interest” (para. 64). While the Agency appears to have accepted that a complainant does not need to have suffered discrimination, it held that the complainant does need to be a person to whom the impugned policy applies. Dr. Lukács, who was not a “‘large person’ for the purpose of Delta’s policy”, did not therefore have private interest standing (*ibid.*).

[16] Nor, the Agency held, could Dr. Lukács claim public interest standing. The Agency stated the relevant test as follows, at para. 68:

1. Is there a serious issue as to the validity of the legislation?
2. Is the party seeking public interest affected by the legislation or does the party have a genuine interest as a citizen in the validity of the legislation?
3. Is there another reasonable and effective manner in which the issue may be brought to the court?

The Agency recognized this Court’s direction in *Canada (Attorney General) v. Downtown Eastside Sex Workers United Against Violence Society*, 2012 SCC 45, [2012] 2 S.C.R. 524, at para. 36, that these factors are not technical requirements and must be weighed cumulatively. Nonetheless, the Agency proceeded to deny standing based on a rigid application of the second factor of the test. It concluded that standing must be denied because the complaint was “not related to the constitutionality of legislation or to the non-constitutionality of administrative action” (para. 74).

[17] This brings us to the first problem: the Agency applied a test for public interest standing that could arguably never be satisfied. One of the Agency’s functions is the regulation of air carriers, which are private, non-governmental actors. Any valid complaint against an air carrier would impugn the terms and conditions established by a private company. A complaint regarding these terms and conditions can never, by its very nature, be a challenge to the

démontrer qu’il est « lésé » ou « touché » ou qu’il a un « intérêt suffisant » : par. 64. Même si l’Office semble avoir accepté qu’un plaignant n’a pas nécessairement à avoir subi de discrimination, il a jugé qu’il devait néanmoins être une personne à qui s’applique la politique contestée. Docteur Lukács, qui n’était pas « une personne de grande taille au sens de la politique de Delta », n’avait donc pas qualité pour agir dans l’intérêt privé : *ibid.*

[16] L’Office a statué que le Dr Lukács ne pouvait pas non plus revendiquer la qualité pour agir dans l’intérêt public et il a énoncé le test applicable de la façon suivante au par. 68 de sa décision :

1. La question de l’invalidité de la loi en question se pose-t-elle sérieusement?
2. La partie qui demande la qualité pour agir dans l’intérêt public est-elle touchée par la loi, ou a-t-elle, à titre de citoyen, un intérêt véritable quant à la validité de la loi?
3. Y a-t-il une autre manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la cour?

L’Office a reconnu la directive de la Cour dans *Canada (Procureur général) c. Downtown Eastside Sex Workers United Against Violence Society*, 2012 CSC 45, [2012] 2 R.C.S. 524, par. 36, voulant que ces facteurs ne soient pas des exigences techniques et qu’ils doivent être appréciés ensemble. L’Office a néanmoins refusé de reconnaître la qualité pour agir en raison d’une application rigide du deuxième facteur du test. Il a conclu que la qualité pour agir ne devait pas être reconnue parce que la plainte « ne concern[ait] pas la constitutionnalité d’une loi, ni la non-constitutionnalité d’une mesure administrative » : par. 74.

[17] Cela nous amène au premier problème, à savoir que l’Office a appliqué un test relatif à la qualité pour agir dans l’intérêt public que l’on pourrait considérer comme impossible à satisfaire. L’Office a notamment pour fonction de réglementer les transporteurs aériens, des acteurs privés, non gouvernementaux. Toute plainte valide contre un transporteur aérien revient à contester les conditions établies par une société privée. Or, une plainte portant sur ces

constitutionality of legislation or the illegality of administrative action. In sum, the Agency suggests the availability of public interest standing to bring a complaint of this type and then, in the same breath, precludes any possibility of granting it. The imposition of a test that can never be met could not be what Parliament intended when it conferred a broad discretion on this administrative body to decide whether to hear complaints.

[18] The Agency's application of the test is also inconsistent with the rationale underlying public interest standing. In determining whether to grant public interest standing, courts must take a "flexible, discretionary approach": *Downtown Eastside*, at para. 1. This requires balancing the preservation of judicial resources with access to justice: *ibid.*, at para. 23. The whole point is for the court to use its discretion, where appropriate, to allow more plaintiffs through the door. As the Agency rightly put it, the objective is to hear from those plaintiffs or complainants "with the most at stake" (para. 52). The Agency's decision in this case, however, exhibits no balancing; it does not allow those with most at stake to be heard. Rather, it uses public interest standing simply to bar access. *Downtown Eastside* makes clear that at least *some* plaintiffs will be granted public interest standing. The Agency's decision, in contrast, allows *no* complainants to have public interest standing. The Agency did not maintain a flexible approach to this question and in so doing unreasonably fettered its discretion. While the public interest standing test was designed to protect courts' discretion, the Agency eliminated any of its own discretion under this test.

[19] The second problem with the decision is that the impact of the tests for private and public interest

conditions ne peut jamais, compte tenu de sa nature même, être une contestation de la constitutionnalité d'une loi ou de l'illégalité d'une mesure administrative. En somme, l'Office suggère qu'il pourrait y avoir qualité pour agir dans l'intérêt public pour présenter une plainte de ce type, puis, du même souffle, exclut toute possibilité de reconnaître cette qualité. L'imposition d'un test auquel il est impossible de satisfaire ne peut pas être ce que voulait le législateur lorsqu'il a conféré à cet organisme administratif le large pouvoir discrétionnaire de décider s'il entendra des plaintes.

[18] L'application du test par l'Office est également incompatible avec la raison d'être de la qualité pour agir dans l'intérêt public. Lorsqu'ils décident s'ils reconnaissent cette qualité pour agir, les tribunaux judiciaires doivent adopter une « approche souple et discrétionnaire » : *Downtown Eastside*, par. 1. Pour ce faire, ils doivent établir un équilibre entre la nécessité d'économiser les ressources judiciaires d'une part et l'accès à la justice d'autre part : *ibid.*, par. 23. Essentiellement, le tribunal judiciaire doit exercer son pouvoir discrétionnaire, s'il y a lieu, pour donner accès à un plus grand nombre de demandeurs. Comme l'Office l'affirme avec raison, l'objectif est d'entendre les demandeurs ou les plaignants « les plus concern[és] » : par. 52. Or, la décision de l'Office en l'espèce ne témoigne d'aucune recherche d'équilibre; elle ne permet pas aux personnes les plus concernées d'être entendues. Elle invoque plutôt la qualité pour agir dans l'intérêt public uniquement pour refuser l'accès. Il ressort clairement de *Downtown Eastside* qu'au moins *certain*s demandeurs se verront reconnaître la qualité pour agir dans l'intérêt public. La décision de l'Office, au contraire, ne permet à *aucun* plaignant de se voir reconnaître cette qualité. L'Office n'a pas adopté une approche souple à l'égard de cette question et, ce faisant, il a entravé son pouvoir discrétionnaire de manière déraisonnable. Si, certes, le test relatif à la qualité pour agir dans l'intérêt public a été conçu pour protéger le pouvoir discrétionnaire des tribunaux judiciaires, l'Office s'est défait de son pouvoir discrétionnaire par l'application de ce test.

[19] Le deuxième problème concernant la décision est que l'effet des tests relatifs à la qualité pour agir

standing, applied as they were in this decision, cannot be supported by a reasonable interpretation of how the legislative scheme is intended to operate. Applying these tests in the way the Agency did would preclude any public interest group or representative group from ever having standing before the Agency, regardless of the content of its complaint. A complaint by the Council of Canadians with Disabilities, like the one brought in *Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 SCC 15, [2007] 1 S.C.R. 650, would not be heard. In effect, only a person who is herself targeted by the impugned policy could bring a complaint.

[20] This is contrary to the scheme of the Act. Parliament has seen fit to grant the Agency broad remedial authority. Section 5(d) of the Act requires the Agency to promote accessible transportation. And ss. 111 and 113 of the Regulations allow the Agency to act to correct discriminatory terms and conditions before passengers actually experience harm. Indeed, these provisions empower the Agency to investigate based on a complaint or of its own motion. To refuse a complaint based solely on the identity of the group bringing it prevents the Agency from hearing potentially highly relevant complaints, and hinders its ability to fulfill the statutory scheme's objective. This does not mean that every complaint from a public interest group must be heard. It is unreasonable, however, for the Agency to apply a test that would prevent it from hearing the complaint of any such group.

[21] For these reasons, I conclude that the Agency's decision fails to meet the indicia of reasonableness enumerated in *Dunsmuir*.

[22] Delta acknowledges that the Agency's reasons are deficient. It argues, however, that the reviewing court is required to examine not only the reasons given, but the reasons that *could* be given to support the Agency's decision: see *Alberta Teachers*, at para. 53; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708, at

dans l'intérêt privé ou public, appliqués comme ils l'ont été dans la décision en cause, ne peut être justifié par une interprétation raisonnable de la façon dont le régime législatif est censé fonctionner. L'application de ces tests de la façon dont l'Office l'a faite empêcherait tout groupe de défense de l'intérêt public ou groupe représentatif de se voir reconnaître la qualité pour agir devant l'Office, sans égard au contenu de sa plainte. Ainsi, une plainte par le Conseil des Canadiens avec déficiences, comme celle qui a été portée dans l'affaire *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 CSC 15, [2007] 1 R.C.S. 650, ne serait pas entendue. De fait, seule une personne qui est elle-même visée par la politique contestée pourrait déposer une plainte.

[20] Ce résultat est contraire à l'esprit de la Loi. Le législateur a jugé bon de conférer à l'Office un large pouvoir de réparation. L'alinéa 5d) de la Loi oblige l'Office à promouvoir le transport accessible. De plus, les art. 111 et 113 du Règlement permettent à l'Office d'agir pour corriger des conditions discriminatoires avant que les passagers ne subissent un préjudice. De fait, ces dispositions confèrent à l'Office le pouvoir d'enquêter par suite d'une plainte, ou de sa propre initiative. Rejeter une plainte sur le seul fondement de l'identité du groupe qui la porte empêcherait l'Office d'entendre des plaintes qui pourraient se révéler fort pertinentes et entraverait sa capacité à réaliser l'objectif du régime créé par la Loi. Cela ne veut pas dire que toutes les plaintes de groupes de défense de l'intérêt public doivent être entendues. Toutefois, il est déraisonnable que l'Office applique un test qui l'empêcherait d'entendre les plaintes de tels groupes.

[21] Pour ces motifs, je conclus que la décision de l'Office ne respecte pas le test de raisonabilité énoncé dans *Dunsmuir*.

[22] Delta reconnaît que les motifs de l'Office sont déficients. Toutefois, elle plaide que la cour de révision est tenue d'examiner non seulement les motifs donnés par l'Office, mais aussi les motifs qui *pourraient* être donnés au soutien de sa décision : voir *Alberta Teachers*, par. 53; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011]

para. 12. Specifically, it urges this Court to look to the justifications for denying standing enumerated in *Lukács v. Porter Airlines Inc.*, Canadian Transportation Agency, Decision No. 121-C-A-2016, April 22, 2016.

[23] Supplementing reasons may be appropriate in cases where the reasons are either non-existent or insufficient. In *Alberta Teachers*, no reasons were provided because the issue had not been raised before the decision maker (para. 51). In *Newfoundland Nurses*, the reasons were alleged to be insufficient (para. 8). These authorities are distinguishable from this case, where the Agency provided detailed reasons that enumerated and then strictly applied a test unsupported by the statutory scheme.

[24] The requirement that respectful attention be paid to the reasons offered, or the reasons that could be offered, does not empower a reviewing court to ignore the reasons altogether and substitute its own: *Newfoundland Nurses*, at para. 12; *Pathmanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 353, 17 Imm. L.R. (4th) 154, at para. 28. I agree with Justice Rothstein in *Alberta Teachers* when he cautioned:

The direction that courts are to give respectful attention to the reasons “which could be offered in support of a decision” is not a “carte blanche to reformulate a tribunal’s decision in a way that casts aside an unreasonable chain of analysis in favour of the court’s own rationale for the result” . . . [para. 54, quoting *Petro-Canada v. Workers’ Compensation Board (B.C.)*, 2009 BCCA 396, 276 B.C.A.C. 135, at paras. 53 and 56]

In other words, while a reviewing court may supplement the reasons given in support of an administrative decision, it cannot ignore or replace the reasons actually provided. Additional reasons must supplement and not supplant the analysis of the administrative body.

[25] In my view, this is not a case where merely supplementing the reasons can render the decision reasonable. The Agency clearly stated a test for public interest standing and applied that test. The Agency

3 R.C.S. 708, par. 12. Plus particulièrement, elle prie la Cour d’examiner les justifications du refus de reconnaître la qualité pour agir énumérées dans la décision *Lukács c. Porter Airlines Inc.*, Office des transports du Canada, décision n° 121-C-A-2016, 22 avril 2016.

[23] Il peut convenir de compléter des motifs dans les cas où ceux-ci sont soit inexistant, soit insuffisants. Dans *Alberta Teachers*, aucun motif n’avait été fourni parce que la question n’avait pas été soulevée devant le décideur : par. 51. Dans *Newfoundland Nurses*, on a fait valoir que les motifs étaient insuffisants : par. 8. Or, ces arrêts peuvent être distingués de l’espèce, où l’Office a fourni des motifs détaillés qui énonçaient et appliquaient ensuite de façon stricte un test qui ne s’appuyait pas sur le régime législatif.

[24] L’obligation de porter une attention respectueuse aux motifs donnés ou aux motifs qui pourraient être donnés n’autorise pas une cour de révision à faire complètement abstraction des motifs existants et à y substituer les siens : *Newfoundland Nurses*, par. 12; *Pathmanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2013 CF 353, par. 28 (CanLII). Je suis d’accord avec la mise en garde suivante du juge Rothstein dans *Alberta Teachers* :

L’invitation à porter une attention respectueuse aux motifs « qui pourraient être donnés à l’appui d’une décision » ne confère pas à la cour de justice le [TRADUCTION] « pouvoir absolu de reformuler la décision en substituant à l’analyse qu’elle juge déraisonnable sa propre justification du résultat » . . . [par. 54, citant *Petro-Canada c. Workers’ Compensation Board (B.C.)*, 2009 BCCA 396, 276 B.C.A.C. 135, par. 53 et 56]

Autrement dit, bien qu’une cour de révision puisse compléter les motifs donnés au soutien d’une décision administrative, elle ne peut faire abstraction des motifs effectivement fournis ou les remplacer. Les motifs additionnels doivent compléter et non supplanter l’analyse de l’organisme administratif.

[25] À mon avis, il ne s’agit pas d’un cas où le simple fait de compléter les motifs est susceptible de rendre la décision raisonnable. L’Office a clairement énoncé un test relatif à la qualité pour agir dans

could have adapted the test so that the complainants under its legislative scheme could actually meet it. Of course, it could also have exercised its discretion without any reference to standing at all. But it did neither of these things. The reviewing court must not do them in the Agency's place for three principal reasons.

[26] First, to do so would require erasing the public interest standing test and its application, as set out by the Agency, and replacing them with reasons and justifications formulated by this Court. Delta has not pointed to any administrative law authority that would justify this approach.

[27] Second, it would undermine, if not negate, the vital role of reasons in administrative law. *Dunsmuir* still stands for the proposition that reviewing courts must look at both the reasons *and* the outcome. While this does not require “two discrete analyses” (*Newfoundland Nurses*, at para. 14), it means that reasons still matter. If we allow reviewing courts to replace the reasons of administrative bodies with their own, the outcome of administrative decisions becomes the sole consideration. With that approach, as long as the reviewing court could come up with some possible justification — even if it contradicted the reasons given by the administrative body — the decision would be reasonable. This goes too far. It is important to maintain the requirement that where administrative bodies provide reasons for their decisions, they do so in an intelligible, justified, and transparent way.

[28] Finally, this would amount to the reviewing court assuming the role of the Agency by developing and applying a complaints procedure under the Act. It would be ironic to allow the appeal in the name of deference and then stipulate how the Agency should determine when to hear a complaint: see *Komolafe v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2013 FC 431, 16 Imm. L.R. (4th) 267, at para. 11.

l'intérêt public et il l'a appliqué. Il aurait pu adapter ce test afin que les plaignants assujettis à son régime législatif puissent être en mesure de le respecter. Bien entendu, il aurait pu également exercer son pouvoir discrétionnaire sans faire la moindre référence à la qualité pour agir. Il n'a toutefois emprunté ni l'une ni l'autre de ces avenues. La cour de révision ne doit pas les emprunter à la place de l'Office, et ce, pour trois principaux motifs.

[26] Premièrement, il faudrait pour ce faire mettre de côté le test relatif à la qualité pour agir dans l'intérêt public et son application, tels qu'énoncés par l'Office, et remplacer son analyse par des motifs et des justifications formulés par la Cour. Delta n'a cité aucune jurisprudence ou doctrine en droit administratif qui justifierait cette approche.

[27] Deuxièmement, cela minerait, voire nierait, le rôle essentiel des motifs en droit administratif. L'arrêt *Dunsmuir* établit encore à ce jour que les cours de révision doivent examiner à la fois les motifs *et* le résultat. Bien que cela ne nécessite pas « deux analyses distinctes » (*Newfoundland Nurses*, par. 14), il n'en demeure pas moins que les motifs ont encore de l'importance. Si nous permettions aux cours de révision de remplacer les motifs d'organismes administratifs par les leurs, le résultat des décisions administratives deviendrait la seule considération. Suivant cette approche, tant que les cours de révision pourraient offrir une justification possible — même si celle-ci contredisait les motifs donnés par l'organisme administratif —, la décision serait raisonnable. Cela irait trop loin. Il est important de maintenir l'exigence voulant que lorsque les organismes administratifs fournissent des motifs à l'appui de leurs décisions, ils le fassent de façon intelligible, justifiée et transparente.

[28] Enfin, la cour de révision se trouverait alors à assumer le rôle de l'Office en élaborant et en appliquant une procédure relative aux plaintes sous le régime de la Loi. Il serait paradoxal d'accueillir le pourvoi au nom de la déférence et de prescrire ensuite comment l'Office devrait s'y prendre pour déterminer dans quelles situations il entendra une plainte : voir *Komolafe c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2013 CF 431, par. 11 (CanLII).

[29] With respect, I am of the view that this is the approach taken by Abella J. in this case. Abella J. explains that the outcome is reasonable because Dr. Lukács' complaint is not "an effective and reasonable means of bringing the issue before the Agency" (para. 64) and because he provides no explanation for why an affected passenger could not have submitted his or her own complaint (para. 65). These are not justifications that were provided by the Agency, which set out that the public interest test requires a complaint that raises the constitutionality of legislation or the illegal exercise of administrative authority. The Agency then dismissed Dr. Lukács' complaint on the sole basis that his complaint did neither of these things. I do not see how my colleague's justifications can be used to supplement the Agency's reasons, unless the Agency's own formulation and justification of the legal test is struck from the reasons and these justifications are put in their place. This goes beyond paying respectful attention to the reasons or appropriately supplementing them. It amounts instead to replacing the Agency's reasons with those of this Court and effectively leaving the Agency with a standing test not of its own making.

[30] I would agree with Abella J., however, that the Court of Appeal should not have held that standing rules could not be considered by the Agency in its reconsideration of the matter. The better approach is to send this matter back to the Agency for reconsideration in its entirety. In its order, the Court of Appeal stipulated that the Agency must reconsider the matter "otherwise than on the basis of standing" (para. 32). I would not structure the order so strictly so as to foreclose the possibility that the Agency could reasonably adapt the standing tests of civil courts in light of its statutory scheme. As my colleague observes, s. 25 of the Act confers on the Agency "all the powers, rights and privileges that are vested in a superior court" (para. 56) with respect to all matters within its jurisdiction. This language indicates the legislator's intention to give deference to the Agency's determination of its complaints process.

[29] Avec égards, je suis d'avis que c'est l'approche qu'a adoptée la juge Abella en l'espèce. Selon elle, le résultat est raisonnable parce que la plainte du Dr Lukács ne constitue pas « un moyen raisonnable et efficace de soumettre la question à l'Office » (par. 64) et parce que le Dr Lukács n'a pas expliqué pourquoi un passager touché n'aurait pas pu présenter sa propre plainte (par. 65). Ces justifications n'ont pas été données par l'Office, pour qui le test relatif à la qualité pour agir dans l'intérêt public exige une plainte qui soulève la constitutionnalité d'une loi ou l'exercice illégal de l'autorité administrative. L'Office a ensuite rejeté la plainte du Dr Lukács pour le seul motif que sa plainte ne soulevait aucun de ces deux éléments. Je ne vois pas comment les justifications de ma collègue peuvent être utilisées pour compléter les motifs de l'Office, à moins de radier la formulation et la justification du test juridique des motifs de l'Office et d'y substituer ces justifications. Dès lors, nous ferions plus que porter une attention respectueuse aux motifs ou les compléter comme il se doit. Nous nous trouverions plutôt à remplacer les motifs de l'Office par ceux de la Cour et à imposer dans les faits à l'Office un test relatif à la qualité pour agir qu'il n'aurait pas lui-même conçu.

[30] Cela dit, je conviens avec la juge Abella que la Cour d'appel fédérale s'est méprise en concluant que l'Office ne pouvait pas recourir aux règles relatives à la qualité pour agir lors de son nouvel examen de l'affaire. La meilleure façon de faire est de renvoyer cette dernière à l'Office pour qu'il l'examine de nouveau dans son ensemble. Dans son ordonnance, la Cour d'appel fédérale a affirmé que l'Office devait examiner l'affaire de nouveau « pour d'autres motifs que la qualité pour agir » : par. 32. Je ne formulerais pas l'ordonnance en termes stricts au point qu'ils excluent la possibilité que l'Office adapte raisonnablement les tests relatifs à la qualité pour agir des tribunaux judiciaires de juridiction civile en tenant compte de son régime législatif. Comme ma collègue le fait remarquer, l'art. 25 de la Loi confère à l'Office, à toute fin liée à l'exercice de sa compétence, « les attributions d'une cour supérieure » : par. 56. Cette formulation dénote l'intention du législateur qu'il soit fait preuve de retenue à l'égard du processus d'examen des plaintes établi par l'Office.

[31] Of course, there are numerous other ways that the Agency could exercise its discretion under s. 37 of the Act, including examining whether the complaint is in good faith, timely, vexatious, duplicative, or in line with the Agency’s workload and prioritization of cases. The Agency may also wish to consider whether the claim raises a serious issue to be tried or, as *Abella J.* has done, whether the complaint is based on sufficient evidence. It is not for this Court to tell the Agency which of these methods is preferable. Deference requires that we let the Agency determine for itself how to use its discretion, provided it does so reasonably.

III. Conclusion

[32] I would allow the appeal in part to vary the order of the Court of Appeal, with costs to the respondent. The matter should be remitted to the Agency to reconsider the matter in whole, whether on the basis of standing or otherwise.

The reasons of *Abella*, *Moldaver* and *Karakatsanis JJ.* were delivered by

ABELLA J. (dissenting) —

Introduction

[33] Gábor Lukács, a mathematician who describes himself as an “air passenger rights advocate”, complained to the Canadian Transportation Agency asserting that Delta Air Lines Inc.’s practices regarding “large” persons were contrary to a tariff provision of the *Air Transportation Regulations*, SOR/88-58.

[34] Mr. Lukács’ complaint was based on an email concerning a passenger who had told Delta that another passenger’s size made him feel discomfort. Delta had apologized to that customer for the discomfort and explained that under its guidelines, “large” passengers are either moved to a part of the

[31] Bien entendu, l’Office pourrait exercer le pouvoir discrétionnaire que lui confère l’art. 37 de la Loi de nombreuses autres façons, notamment en examinant la question de savoir si la plainte a été portée de bonne foi, si elle est opportune, vexatoire, redondante ou conforme à la charge de travail de l’Office et à sa hiérarchisation des dossiers. L’Office pourrait aussi se demander si la plainte soulève une question sérieuse à juger ou, comme l’a fait la juge *Abella*, si la plainte est fondée sur une preuve suffisante. Il n’appartient pas à la Cour de dire à l’Office laquelle de ces méthodes est préférable. La déférence requiert que nous laissions l’Office décider lui-même comment exercer son pouvoir discrétionnaire, pourvu qu’il le fasse de manière raisonnable.

III. Conclusion

[32] Je suis d’avis d’accueillir le pourvoi en partie pour modifier l’ordonnance de la Cour d’appel fédérale avec dépens pour l’intimé. L’affaire devrait être renvoyée à l’Office pour qu’il l’examine de nouveau dans son ensemble, que ce soit sur le fondement de la qualité pour agir ou autrement.

Version française des motifs des juges *Abella*, *Moldaver* et *Karakatsanis* rendus par

LA JUGE ABELLA (dissidente) —

Introduction

[33] Gábor Lukács, un mathématicien qui se décrit comme un [TRADUCTION] « défenseur des droits des passagers du transport aérien », a déposé une plainte auprès de l’Office des transports du Canada dans laquelle il a fait valoir que les pratiques de Delta Air Lines Inc. relatives aux personnes « de grande taille » étaient contraires à une disposition relative aux tarifs du *Règlement sur les transports aériens*, DORS/88-58.

[34] La plainte de M. Lukács s’appuyait sur un courriel au sujet d’un passager qui avait dit à Delta que la taille d’un autre passager l’avait incommodé. Delta a présenté ses excuses à ce passager pour l’inconfort subi et lui a expliqué que, en vertu de ses lignes directrices, les passagers [TRADUCTION] « de

plane with more space or, if the plane is full, asked if they wish to take a later flight. The discomfited passenger did not file a complaint with the Agency. Mr. Lukács did.

[35] Mr. Lukács did not make a complaint about disability.¹ He chose instead to bring a tariff complaint under s. 111(2) of the *Regulations*, which states:

(2) No air carrier shall, in respect of tolls or the terms and conditions of carriage,

(a) make any unjust discrimination against any person or other air carrier;

(b) give any undue or unreasonable preference or advantage to or in favour of any person or other air carrier in any respect whatever; or

(c) subject any person or other air carrier or any description of traffic to any undue or unreasonable prejudice or disadvantage in any respect whatever.

His complaint was not supported by any facts. Nor was there any suggestion that Mr. Lukács spoke for, or represented, any “large” persons.

[36] Mr. Lukács acknowledged that he was not raising any disability-related issues and was not seeking better or special treatment for “large” passengers, since he acknowledged that imposing such policies on Delta “would be beyond the scope of the present complaint”. Instead, Mr. Lukács was seeking to have Delta’s practices regarding “large” passengers stopped.

[37] The Agency invited Mr. Lukács and Delta to file submissions on whether Mr. Lukács had standing. The Agency concluded that Mr. Lukács lacked

¹ Disability complaints are brought under Part V of the *Canada Transportation Act*, S.C. 1996, c. 10, which deals with the “Transportation of Persons with Disabilities”.

grande taille » étaient invités à se déplacer à un endroit de l’avion offrant plus d’espace ou, si l’avion était plein, à prendre un vol ultérieur s’ils le souhaitaient. Le passager incommodé n’a pas déposé de plainte auprès de l’Office. M. Lukács l’a fait.

[35] M. Lukács n’a pas présenté une plainte relative à une déficience¹. Il a plutôt choisi de présenter une plainte relative au tarif en vertu du par. 111(2) du *Règlement* qui prévoit ce qui suit :

(2) En ce qui concerne les taxes et les conditions de transport, il est interdit au transporteur aérien :

a) d’établir une distinction injuste à l’endroit de toute personne ou de tout autre transporteur aérien;

b) d’accorder une préférence ou un avantage indu ou déraisonnable, de quelque nature que ce soit, à l’égard ou en faveur d’une personne ou d’un autre transporteur aérien;

c) de soumettre une personne, un autre transporteur aérien ou un genre de trafic à un désavantage ou à un préjudice indu ou déraisonnable de quelque nature que ce soit.

La plainte de M. Lukács n’était fondée sur aucun fait. Rien ne suggérait non plus qu’il représentait des personnes [TRADUCTION] « de grande taille », ou qu’il parlait en leur nom.

[36] M. Lukács a reconnu qu’il ne soulevait pas de questions en matière de déficiences et qu’il ne cherchait pas à obtenir un traitement meilleur ou particulier pour les passagers [TRADUCTION] « de grande taille », puisqu’il reconnaissait que l’imposition de telles politiques à Delta « déborderait le cadre de la présente plainte ». M. Lukács cherchait plutôt à ce que Delta mette fin à ses pratiques à l’égard des passagers « de grande taille ».

[37] L’Office a invité Delta et M. Lukács à déposer des observations sur la question de savoir si ce dernier avait qualité pour agir. L’Office a conclu que

¹ Les plaintes relatives à des déficiences sont présentées en application de la partie V de la *Loi sur les transports au Canada*, L.C. 1996, c. 10, qui porte sur le « Transport des personnes ayant une déficience ».

both private interest and public interest standing. It held that private interest standing prioritizes those who have a direct personal interest in the issue being litigated, those whose interests are affected more than those of the general public, and those who are seeking to gain something more than simply righting a wrong. It is, as a result, only made out if a complainant is “aggrieved” or “affected” or has some other “sufficient interest” (citing D. P. Jones and A. S. de Villars, *Principles of Administrative Law* (5th ed. 2009), at pp. 646-47). Since Mr. Lukács brought forward no evidence that he fell within Delta’s guidelines, Mr. Lukács was found not to be an “aggrieved” or “affected” or a “sufficient[ly] interest[ed]” person able to get private interest standing.

[38] Mr. Lukács argued that the applicable test for public interest standing should be the one he said was applied by the Ontario Superior Court in *Fraser v. Canada (Attorney General)* (2005), 51 Imm. L.R. (3d) 101. He referred to the following three factors:

1. Is there a serious issue to be tried?
2. Does the party seeking public interest standing have a genuine interest in the matter?
3. Is the proceeding a reasonable and effective means to bring the issue before the court (or tribunal)?

(Canadian Transportation Agency, Decision No. 425-C-A-2014, November 25, 2014, at para. 66)

[39] The Agency, noting that the Ontario Superior Court in *Fraser* actually framed the second factor differently — “Does the UFCW have a genuine interest in the validity of the legislation?” (emphasis added) — ultimately chose not to apply Mr. Lukács’ proposed test and adopted instead the three-part framework developed by this Court in *Thorson*, *McNeil*, *Borowski*, *Finlay*, *Canadian Council of*

M. Lukács n’avait qualité pour agir ni dans l’intérêt privé ni dans l’intérêt public. Selon lui, la qualité pour agir dans l’intérêt privé donne priorité à ceux qui ont un intérêt personnel direct dans la question à trancher, à ceux dont les intérêts sont plus touchés que ceux du grand public et à ceux qui cherchent à gagner quelque chose de plus que de simplement redresser une injustice. En conséquence, la qualité pour agir dans l’intérêt privé serait établie seulement si un plaignant est « lésé » ou « touché », ou s’il a un autre « intérêt suffisant » : citant D. P. Jones et A. S. de Villars, *Principles of Administrative Law* (5^e éd. 2009), p. 646-647. Puisque M. Lukács n’avait présenté aucune preuve selon laquelle il était touché par les lignes directrices de Delta, l’Office a conclu qu’il n’était pas une personne « lésée » ou « touchée », ou ayant un « intérêt suffisant » lui permettant de se voir reconnaître la qualité pour agir dans l’intérêt privé.

[38] M. Lukács a soutenu que le test applicable relatif à la qualité pour agir dans l’intérêt public devrait être celui qui, à son avis, a été utilisé dans la décision de la Cour supérieure de justice de l’Ontario dans *Fraser c. Canada (Attorney General)* (2005), 51 Imm. L.R. (3d) 101. Il a fait référence aux trois facteurs suivants :

1. Y a-t-il une question sérieuse à juger?
2. La partie qui demande la qualité pour agir dans l’intérêt public a-t-elle un intérêt véritable dans cette affaire?
3. Une instance constitue-t-elle une manière raisonnable et efficace de soumettre la question à la cour (ou au tribunal)?

(Office des transports du Canada, décision n° 425-C-A-2014, 25 novembre 2014, par. 66)

[39] L’Office, qui fait remarquer que, dans *Fraser*, la Cour supérieure de justice de l’Ontario a, en fait, formulé différemment le deuxième facteur — [TRANSDUCTION] « Les TUAC ont-ils un intérêt véritable quant à la validité de la loi? » (italiques ajoutés) —, a finalement décidé de ne pas appliquer le test proposé par M. Lukács et a plutôt adopté le cadre d’analyse en trois volets élaboré par la Cour dans les arrêts

Churches, and *Downtown Eastside*,² which was in fact the test applied in *Fraser*. The framework can be summarized as follows:

1. Is there a serious justiciable issue as to the validity of the legislation (or the legality of the administrative acts)?
2. Is the party seeking public interest standing affected by the legislation directly or does the party have a genuine interest as a citizen in the validity of the legislation?
3. Is the proposed suit, in all the circumstances, a reasonable and effective means of bringing the matter before the court?

Applying this jurisprudence, and based on the nature of his complaint, the Agency concluded that Mr. Lukács also lacked public interest standing.

[40] At the Federal Court of Appeal, Mr. Lukács acknowledged that he lacked a personal and direct interest in this case and therefore no longer claimed private interest standing.

[41] The Federal Court of Appeal found that the Agency's decision to dismiss the complaint based on the public interest standing test developed by the courts was unreasonable. It concluded that since tribunals are entitled to use less formal procedures, they *should* use standing rules that are less formal than the ones used by courts. The issue was returned to the Agency to determine whether it would inquire into Mr. Lukács' complaint on a basis other than the rules of standing developed by the courts.

[42] In my respectful view, based on the purposes and provisions in its governing statute, while the

Thorson, *McNeil*, *Borowski*, *Finlay*, *Conseil canadien des Églises* et *Downtown Eastside*², soit, en fait, le test appliqué dans *Fraser*. On peut résumer ainsi ce cadre d'analyse :

1. Une question justiciable sérieuse se pose-t-elle quant à la validité de la loi (ou à la légalité des actes administratifs)?
2. La partie qui demande qualité pour agir dans l'intérêt public est-elle touchée directement par la loi, ou a-t-elle, à titre de citoyen, un intérêt véritable quant à la validité de la loi?
3. La poursuite proposée est-elle, dans toutes les circonstances, un moyen raisonnable et efficace de soumettre la question à la cour?

Appliquant cette jurisprudence, et compte tenu de la nature de sa plainte, l'Office a conclu que M. Lukács n'avait pas non plus qualité pour agir dans l'intérêt public.

[40] Devant la Cour d'appel fédérale, M. Lukács a reconnu qu'il lui manquait un intérêt personnel et direct dans l'affaire, si bien qu'il ne revendiquait plus la qualité pour agir dans l'intérêt privé.

[41] Pour la Cour d'appel fédérale, la décision de l'Office de rejeter la plainte sur le fondement du test relatif à la qualité pour agir dans l'intérêt public élaboré par les tribunaux judiciaires était déraisonnable. Selon elle, comme les tribunaux administratifs ont le droit d'appliquer des procédures moins formelles, ils *doivent* appliquer des règles relatives à la qualité pour agir moins formelles que celles appliquées par les tribunaux judiciaires. L'affaire a été renvoyée à l'Office pour qu'il décide s'il enquêtera quant à la plainte de M. Lukács pour un motif autre que les règles relatives à la qualité pour agir élaborées par les tribunaux.

[42] À mon avis respectueux, vu les objets et les dispositions de sa loi habilitante, bien que l'Office ne

² *Thorson v. Attorney General of Canada*, [1975] 1 S.C.R. 138; *Nova Scotia Board of Censors v. McNeil*, [1976] 2 S.C.R. 265; *Minister of Justice of Canada v. Borowski*, [1981] 2 S.C.R. 575; *Finlay v. Canada (Minister of Finance)*, [1986] 2 S.C.R. 607; *Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 S.C.R. 236; and *Canada (Attorney General) v. Downtown Eastside Sex Workers United Against Violence Society*, [2012] 2 S.C.R. 524.

² *Thorson c. Procureur général du Canada*, [1975] 1 R.C.S. 138; *Nova Scotia Board of Censors c. McNeil*, [1976] 2 R.C.S. 265; *Ministre de la Justice du Canada c. Borowski*, [1981] 2 R.C.S. 575; *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607; *Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1992] 1 R.C.S. 236; et *Canada (Procureur général) c. Downtown Eastside Sex Workers United Against Violence Society*, [2012] 2 R.C.S. 524.

Agency is not *required* to apply the same standing rules used by courts, nothing in its governing statute prevents it from doing so. Nor is its conclusion that Mr. Lukács lacked standing unreasonable. I would therefore allow the appeal.

Analysis

[43] The issue is whether the Agency can develop and apply its own standing rules and, if so, whether they can be similar to those applied by courts. All of the parties agree that reasonableness is the applicable standard of review.

[44] The intention of Parliament was for the Agency to have the authority to interpret and apply its wide-ranging governing statute dealing with national transportation issues, address policy, and balance the multiple and competing interests before it (*Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc.*, [2007] 1 S.C.R. 650, at para. 107). There is nothing in the Agency’s mandate that circumscribes its ability to determine how it will decide what cases to hear.

[45] Like the courts, the Agency is entitled to apply a gatekeeping or screening mechanism that is principled and for the same principled reason, namely, to avoid an arbitrary and undisciplined *ad hoc* approach to standing. And, like the courts, a principled gatekeeping function enables the Agency to balance, in a transparent and effective manner, the various competing interests and demands before it, such as access and resources.

[46] The Agency’s approach to public interest standing is based on this Court’s jurisprudence and reflects traditional gatekeeping rationales:

... applying standing to public law accomplishes three key objectives. First, it ensures that scarce judicial resources

soit pas *tenu* d’appliquer les mêmes règles relatives à la qualité pour agir que celles appliquées par les tribunaux judiciaires, aucune disposition de sa loi habilitante ne l’empêche de le faire, et sa conclusion voulant que M. Lukács n’a pas qualité pour agir n’est pas déraisonnable. En conséquence, j’accueillerais le pourvoi.

Analyse

[43] La question est de savoir si l’Office peut élaborer et appliquer ses propres règles relatives à la qualité pour agir et, dans l’affirmative, si ces règles peuvent être semblables à celles qu’appliquent les tribunaux judiciaires. Toutes les parties conviennent que la norme de contrôle applicable est celle de la décision raisonnable.

[44] Le législateur avait l’intention que l’Office ait le pouvoir d’interpréter et d’appliquer sa vaste loi habilitante portant sur les questions de transport national, de résoudre des questions de politique générale et de mettre en balance les intérêts multiples et opposés portés à sa connaissance : *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, [2007] 1 R.C.S. 650, par. 107. Rien dans le mandat de l’Office ne limite sa capacité à décider de la façon dont il déterminera quelles affaires il entendra.

[45] À l’instar des tribunaux judiciaires, l’Office a le droit d’appliquer un mécanisme de contrôle ou de filtrage qui est fondé sur des principes et pour la même raison logique, à savoir, pour éviter une approche *ad hoc* arbitraire et indisciplinée au regard de la qualité pour agir. De plus, comme c’est le cas pour les tribunaux judiciaires, une fonction de contrôle raisonnée permet à l’Office de mettre en balance, de manière transparente et efficace, les divers intérêts et demandes opposés portés à sa connaissance, notamment en matière d’accès et de ressources.

[46] L’approche adoptée par l’Office concernant la qualité pour agir dans l’intérêt public est fondée sur la jurisprudence de la Cour et reflète les fondements traditionnels de contrôle :

... le fait d’appliquer la qualité pour agir au droit public remplit trois objectifs clés. Premièrement, la mesure

are economized. Second, it ensures that the most urgent cases (those that actually affect people, as opposed to theoretical cases) are heard as quickly and efficiently as possible. Finally, it ensures that the best evidence is before the decision maker: the evidence of someone actually affected.

(*Lukács v. Porter Airlines Inc.*, Canadian Transportation Agency, Decision No. 121-C-A-2016, April 22, 2016, at para. 19; see also *Amalgamated Transit Union, Local 279 (Re)*, Canadian Transportation Agency, Decision No. 431-AT-MV-2008, August 20, 2008.)

[47] Mr. Lukács argued, however, that the courts' law of standing is inappropriate in a tribunal context because, in his view, the assumptions that justify the use of standing in the civil courts context are absent. His argument, at its core, is for universal standing, namely that everyone who brings a claim before the Agency is entitled to have it heard.

[48] This claim for universal standing ignores why standing rules exist. As Cromwell J. explained in *Downtown Eastside*, "it would be intolerable if everyone had standing to sue for everything, no matter how limited a personal stake they had in the matter" (para. 1). Standing rules allow tribunals to preserve and properly allocate scarce judicial resources, screen out "the mere busybody", and ensure that contending points of view are fully canvassed (*Downtown Eastside*, at para. 25).

[49] Standing rules also ensure that tribunals have the "benefit of contending points of view of the persons most directly affected by the issue" (*Downtown Eastside*, at para. 29).

[50] And, as in courts, standing enables a tribunal to economize and prioritize its resources, and ensure that it benefits from contending points of view that are advanced by those best placed to advance

permet d'économiser les ressources judiciaires limitées. Deuxièmement, elle permet que les cas les plus urgents (ceux qui touchent réellement les gens, par opposition aux cas théoriques) soient entendus le plus rapidement et efficacement possible. Finalement, elle permet que les meilleures preuves soient présentées aux décideurs, soit la preuve d'une personne réellement touchée.

(*Lukács c. Porter Airlines Inc.*, Office des transports du Canada, décision n° 121-C-A-2016, 22 avril 2016, par. 19; voir également *Syndicat uni du transport, section locale 279 (Re)*, Office des transports du Canada, décision n° 431-AT-MV-2008, 20 août 2008.)

[47] Cependant, M. Lukács fait valoir que les règles de droit des tribunaux judiciaires relatives à la qualité pour agir ne conviennent pas dans le contexte des tribunaux administratifs parce que, selon lui, les présomptions qui justifient le recours à la qualité pour agir dans le contexte des tribunaux civils y sont absentes. Essentiellement, il plaide la qualité pour agir pour tous, c'est-à-dire que quiconque présente une demande à l'Office a le droit de la faire entendre.

[48] Cet argument relatif à la qualité pour agir pour tous fait abstraction de la raison d'être des règles relatives à cette qualité. Comme l'a expliqué le juge Cromwell dans *Downtown Eastside*, « la situation serait insoutenable si tous avaient la qualité pour engager des poursuites à tout propos, aussi tenu leur intérêt personnel soit-il dans la cause » : par. 1. Les règles relatives à la qualité pour agir permettent aux tribunaux d'affecter de façon appropriée les ressources judiciaires limitées, d'écarter les « trouble-fête » et de s'assurer que les points de vue contradictoires soient traités en profondeur : *Downtown Eastside*, par. 25.

[49] Les règles relatives à la qualité pour agir veillent également à ce que les tribunaux entendent « les principaux intéressés faire valoir contradictoirement leurs points de vue » : *Downtown Eastside*, par. 29.

[50] En outre, comme pour les tribunaux judiciaires, la qualité pour agir permet aux tribunaux administratifs d'économiser et de hiérarchiser leurs ressources, et leur donne l'assurance de bénéficier

them. And all this to ensure that the most timely and effective use can be made of a tribunal's ability to implement its mandate.

[51] Requiring a tribunal to adjudicate even marginal or inadequately substantiated complaints, on the other hand, grinds the operation of a tribunal to a halt and can be “devastating” to private litigants. As Cory J. warned in *Canadian Council of Churches*:

It would be disastrous if the courts were allowed to become hopelessly overburdened as a result of the unnecessary proliferation of marginal or redundant suits brought by well-meaning organizations pursuing their own particular cases certain in the knowledge that their cause is all important. It would be detrimental, if not devastating, to our system of justice and unfair to private litigants. [p. 252]

[52] The fact that a tribunal's governing legislation has a public interest dimension does not preclude it from adopting similar rules of standing to those used by the courts. All tribunals have a public interest mandate because all legislation does. This does not mean that all litigants who want to bring a claim can automatically do so. The question is what the tribunal's enabling legislation mandates or precludes (L. Sossin, “Access to Administrative Justice and Other Worries”, in C. M. Flood and L. Sossin, eds., *Administrative Law in Context* (2nd ed. 2013), 211, at p. 214).

[53] Parliament has given the Agency wide discretion to choose, according to its own institutional constraints and demands, how it will promote its overall mandate to regulate and adjudicate national transportation issues. That discretion is found in ss. 17, 25 and 37 of the *Canada Transportation Act*, S.C. 1996, c. 10. Under s. 37 of the *Act*, the Agency has the authority to determine which complaints it will inquire into:

37 The Agency may inquire into, hear and determine a complaint concerning any act, matter or thing prohibited,

des points de vue que font valoir contradictoirement les personnes qui sont les mieux placées pour le faire. Tout cela pour assurer l'utilisation la plus opportune et la plus efficace de la capacité des tribunaux d'exécuter leur mandat.

[51] Par ailleurs, exiger qu'un tribunal tranche toutes les plaintes, même marginales ou étayées inadéquatement, causerait son enlisement, et pourrait avoir des effets « accablants » sur les particuliers. Le juge Cory a formulé la mise en garde suivante dans *Conseil canadien des Églises* :

Ce serait désastreux si les tribunaux devenaient complètement submergés en raison d'une prolifération inutile de poursuites insignifiantes ou redondantes intentées par des organismes bien intentionnés dans le cadre de la réalisation de leurs objectifs, convaincus que leur cause est fort importante. Cela serait préjudiciable, voire accablant, pour notre système de justice et injuste pour les particuliers. [p. 252]

[52] Le fait que la loi habilitante d'un tribunal administratif comporte une dimension relative à l'intérêt public ne l'empêche pas d'adopter des règles semblables à celles qu'utilisent les tribunaux judiciaires en matière de qualité pour agir. Tous les tribunaux ont le mandat d'agir dans l'intérêt public, puisque toutes les lois visent à protéger l'intérêt public. Cela ne signifie pas que tous les justiciables qui veulent porter plainte peuvent automatiquement le faire. La question est de savoir ce que la loi habilitante du tribunal exige ou interdit : L. Sossin, « Access to Administrative Justice and Other Worries », dans C. M. Flood et L. Sossin, dir., *Administrative Law in Context* (2^e éd. 2013), 211, p. 214.

[53] Le législateur a conféré à l'Office un vaste pouvoir discrétionnaire pour choisir, en fonction de ses propres contraintes et exigences institutionnelles, la façon dont il met en œuvre son mandat général visant à réglementer et à trancher les questions relatives au transport national. Ce pouvoir discrétionnaire découle des art. 17, 25 et 37 de la *Loi sur les transports au Canada*, L.C. 1996, c. 10. Suivant la dernière de ces dispositions, l'Office a le pouvoir de déterminer sur quelles plaintes il enquêtera :

37 L'Office peut enquêter sur une plainte, l'entendre et en décider lorsqu'elle porte sur une question relevant

sanctioned or required to be done under any Act of Parliament that is administered in whole or in part by the Agency.

The Agency’s power to process and resolve complaints is framed in discretionary language. The Agency *may* inquire into, hear and determine a complaint. I agree with Mr. Lukács that anyone can *bring* a complaint, but his view that there is no discretion to decide which complaints to hear reads out the word “may” from s. 37.

[54] Under s. 17 of the *Act*, the Agency may make its own rules about how it carries on its work, as well as the manner of and procedures for dealing with matters before the Agency. It states:

17 The Agency may make rules respecting

- (a) the sittings of the Agency and the carrying on of its work;
- (b) the manner of and procedures for dealing with matters and business before the Agency, including the circumstances in which hearings may be held in private; and
- (c) the number of members that are required to hear any matter or perform any of the functions of the Agency under this Act or any other Act of Parliament.

These rules are codified in the *Canadian Transportation Agency Rules (Dispute Proceedings and Certain Rules Applicable to All Proceedings)*, SOR/2014-104 (“*Rules*”).

[55] Under s. 5(1) of the *Rules*,³ the *Rules* are to be interpreted so as to facilitate the optimal use of Agency and party resources, and the promotion of justice. Examining the Agency’s mandate through the lens of efficiency, Dawson J.A. noted that “[e]fficient processes are the result of a number of factors,

³ **5 (1)** These Rules are to be interpreted in a manner that facilitates the most expeditious determination of every dispute proceeding, the optimal use of Agency and party resources and the promotion of justice.

d’une loi fédérale qu’il est chargé d’appliquer en tout ou en partie.

Il découle du libellé de cet article que le pouvoir de l’Office de traiter et de régler les plaintes est discrétionnaire. L’Office *peut* enquêter sur une plainte, l’entendre et en décider. Je conviens avec M. Lukács que n’importe qui peut *déposer* une plainte; toutefois, sa prétention selon laquelle il n’existe aucun pouvoir discrétionnaire de décider quelles plaintes seront entendues fait abstraction de la présence du verbe « peut » à l’art. 37.

[54] Suivant l’art. 17 de la *Loi*, l’Office peut établir ses propres règles sur l’exécution de ses travaux et sur la procédure relative aux questions dont il est saisi. Cet article dispose :

17 L’Office peut établir des règles concernant :

- a) ses séances et l’exécution de ses travaux;
- b) la procédure relative aux questions dont il est saisi, notamment pour ce qui est des cas de huis clos;
- c) le nombre de membres qui doivent entendre les questions ou remplir telles des fonctions de l’Office prévues par la présente loi ou une autre loi fédérale.

Ces règles sont codifiées dans les *Règles de l’Office des transports du Canada (Instances de règlement des différends et certaines règles applicables à toutes les instances)*, DORS/2014-104 (« *Règles* »).

[55] Suivant le par. 5(1) des *Règles*,³ ces dernières sont interprétées de façon à faciliter l’utilisation optimale des ressources de l’Office et des parties ainsi qu’à promouvoir la justice. Examinant le mandat de l’Office sous l’angle de l’efficacité, la juge Dawson a souligné que « [l]’existence d’un processus efficace

³ **5 (1)** Les présentes règles sont interprétées de façon à faciliter le règlement le plus expéditif qui soit de l’instance de règlement des différends, l’utilisation optimale des ressources de l’Office et des parties et à promouvoir la justice.

not the least of which are rules of procedure that establish efficient procedures and that are flexible and able to react to changing circumstances” (*Lukács v. Canadian Transportation Agency*, 2014 FCA 76, 456 N.R. 186, at para. 54). Formulating and applying screening or gatekeeping rules represents one way in which the Agency can legitimately realize these goals.

[56] And, under s. 25 of the *Act*, the Agency has “all the powers, rights and privileges that are vested in a superior court” to deal with “all matters necessary or proper for the exercise of its jurisdiction”, including compelling the attendance and examination of witnesses, ordering the production and inspection of documents, entering and inspecting property and enforcing its orders. Like s. 17 of the *Act*, s. 25 reflects a choice on the part of Parliament to grant the Agency expansive, discretionary authority to manage its own processes and procedures, including judicial powers.

[57] The Federal Court of Appeal in this case acknowledged that the Agency has the discretion not to hear every case:

As recently stated by this Court in *Lukács v. Canada (Transportation Agency)*, 2016 FCA 202 (F.C.A.) at paragraphs 31-32, the *Act* does not create a general obligation for the Agency to deal with each and every complaint regarding compliance with the *Act* and its various regulations. Section 37 of the *Act*, in particular, makes it clear that the Agency “may” inquire into, hear and determine a complaint. There is no question . . . that the Agency retains a gatekeeping function and has been granted the discretion to screen the complaints that it receives to ensure, among other things, the best use of its limited resources.

(2016 FCA 220, 408 D.L.R. (4th) 760, at para. 16)

Yet after accepting that the Agency has discretionary gatekeeping authority, the Federal Court of Appeal went on to constrain that discretion by saying that the gatekeeping exercise could not be based on the approach used by courts.

dépend de plusieurs facteurs dont l’un d’eux, et non le moindre, est l’établissement de règles de procédure garantissant une procédure efficace et souple, qui permet de s’adapter aux circonstances » : *Lukács c. Office des transports du Canada*, 2014 CAF 76, par. 54 (CanLII). La formulation et l’application de règles de filtrage ou de contrôle représentent une façon par laquelle l’Office peut légitimement atteindre ces objectifs.

[56] De plus, suivant l’art. 25 de la *Loi*, l’Office a, « à toute fin liée à l’exercice de sa compétence, [. . .] les attributions d’une cour supérieure », y compris les pouvoirs de contraindre la comparution et l’interrogatoire des témoins, d’ordonner la production et l’examen des pièces, de visiter un lieu et d’exécuter ses arrêtés. À l’instar de l’art. 17 de la *Loi*, l’art. 25 témoigne d’un choix du législateur de conférer à l’Office des pouvoirs discrétionnaires étendus pour qu’il gère ses propres processus et procédures, notamment ses pouvoirs judiciaires.

[57] En l’espèce, la Cour d’appel fédérale a reconnu que l’Office a le pouvoir discrétionnaire de ne pas entendre toutes les affaires :

Comme l’a récemment affirmé notre Cour dans *Lukács c. Office des transports du Canada*, 2016 CAF 202, aux paragraphes 31 et 32, la *Loi* n’oblige pas l’Office à donner suite à toutes les plaintes concernant le respect de la *Loi* et des divers règlements. L’article 37 de la *Loi* dispose clairement que l’Office « peut » enquêter sur une plainte, l’entendre et en décider. [. . .] [I] ne fait aucun doute que l’Office a une fonction de contrôle et qu’il a le pouvoir discrétionnaire de trier les plaintes qu’il reçoit, notamment afin d’assurer la meilleure utilisation possible de ses ressources limitées.

(2016 CAF 220, par. 16 (CanLII))

Pourtant, après avoir accepté que l’Office a un pouvoir discrétionnaire de contrôle, la Cour d’appel fédérale a limité ce pouvoir en affirmant que l’exercice du contrôle ne pouvait pas se faire selon l’approche suivie par les tribunaux judiciaires.

[58] The legislature has given the Agency wide discretionary authority over how to exercise its mandate. It is not a fettering of discretion for a tribunal to exercise this discretionary authority differently from how a reviewing court would exercise it. This, with respect, results in the court unduly fettering the Agency's discretion, not the Agency fettering its own.

[59] There is no doubt that one can envision other tests for standing, but once we accept that gatekeeping is a legitimate exercise of the Agency's discretion in accordance with its mandate, what is the court's authority for replacing the Agency's test with one it prefers? As McIntyre J. cautioned in *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2, when he wrote: ". . . courts should not interfere with the exercise of a discretion by a statutory authority merely because the court might have exercised the discretion in a different manner had it been charged with that responsibility" (p. 7).

[60] A tribunal's standing rules will not necessarily survive scrutiny simply because the tribunal is authorized by statute to develop its own procedures. But when a tribunal like the Agency chooses to apply and exercise its broad legislative mandate by borrowing an approach long sanctioned by the courts as an effective and principled way to determine which cases it will hear, reviewing courts should not be overly eager to substitute their own vision of how that tribunal's procedural mandate should be applied. To do so, in effect, undermines not only the legitimacy of the standing rules developed and applied by the courts, it undermines public confidence in the tribunal by suggesting it lacks the indicia of an adjudicative body with sufficient institutional maturity to apply the same rules as a court. Put colloquially, if it's good enough for the courts, it's good enough for tribunals. I recognize that the application of court-like procedures to the tribunal context may not, in certain circumstances, be appropriate, but where, as here, the adopted procedures flow from the same concerns and rationales, I see no reason for a tribunal

[58] Le législateur a conféré à l'Office le vaste pouvoir discrétionnaire de décider de quelle façon il exerce son mandat. Le fait que le tribunal exerce ce pouvoir discrétionnaire d'une façon différente de celle qu'aurait choisie une cour de révision ne constitue pas une entrave à ce pouvoir. Soit dit avec respect, il en résulte que la cour entrave indûment le pouvoir discrétionnaire de l'Office, et non que l'Office entrave son propre pouvoir.

[59] Il ne fait aucun doute qu'on pourrait envisager d'autres tests relatifs à la qualité pour agir, mais dès lors que nous acceptons que le contrôle représente un exercice légitime du pouvoir discrétionnaire de l'Office conforme à son mandat, quel pouvoir la cour a-t-elle de remplacer le test appliqué par l'Office par celui qu'elle préfère? Le juge McIntyre l'a d'ailleurs indiqué dans *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2, lorsqu'il a écrit : « . . . les cours ne doivent pas s'ingérer dans l'exercice qu'un organisme désigné par la loi fait d'un pouvoir discrétionnaire simplement parce que la cour aurait exercé ce pouvoir différemment si la responsabilité lui en avait incombé » : p. 7.

[60] Les règles relatives à la qualité pour agir d'un tribunal administratif ne résisteront pas nécessairement à l'examen simplement parce que celui-ci est autorisé par la loi à élaborer sa propre procédure. Toutefois, lorsqu'un tribunal administratif comme l'Office choisit d'appliquer et d'exercer le mandat étendu que la loi lui confère en empruntant une approche reconnue depuis longtemps par les tribunaux judiciaires comme une façon efficace et raisonnée de décider quelles affaires il entendra, les cours de révision ne devraient pas, par excès de zèle, substituer leur propre vision de la manière dont devrait être appliqué le mandat procédural de ce tribunal. En pratique, si elles le faisaient, elles mineraient non seulement la légitimité des règles relatives à la qualité pour agir élaborées et appliquées par les tribunaux judiciaires, mais aussi la confiance du public envers le tribunal administratif en suggérant que celui-ci n'a pas les caractéristiques d'un organisme décisionnel ayant une maturité institutionnelle suffisante pour appliquer les mêmes règles qu'une cour. Autrement dit, si c'est assez bon pour les cours, c'est

to feel immunized from access to a procedure courts have found helpful.

[61] This does not mean that tribunals are *required* to follow the same procedures courts use, but when they do, this should not be a stand-alone basis for quashing them. Unless we are prepared to say that the courts' standing rules are inappropriate, I see no reason to conclude that their propriety is diminished when applied by a tribunal. In this case, the Agency developed its standing rules in full accordance with its legislative mandate. There is no basis for interfering with them.

[62] There is no doubt that the test for public interest standing is a high threshold and results in some individuals or groups being unable to raise issues they consider significant. Yet courts routinely apply this threshold as a transparent way to determine the most effective use of their time, resources and expertise. No less are tribunals entitled to apply high thresholds in order to preserve their ability to manage resources and expertise in accordance with their mandate. Access to justice demands that courts and tribunals be encouraged to, not restrained from, developing screening methods to ensure that access to justice will be available to those who need it most in a timely way (*Hryniak v. Mauldin*, [2014] 1 S.C.R. 87). That is why courts developed standing rules in the first place.

assez bon pour les tribunaux. Je reconnais qu'il n'est peut-être pas approprié, dans certaines circonstances, d'appliquer des procédures semblables à celles des tribunaux judiciaires dans le contexte d'un tribunal administratif, mais lorsque, comme en l'espèce, les procédures adoptées découlent des mêmes considérations et fondements, je ne vois pas pourquoi un tribunal administratif s'estimerait immunisé contre l'accès à des procédures que des tribunaux judiciaires ont jugé utiles.

[61] Cela ne veut pas dire que les tribunaux administratifs sont *tenus* de suivre les mêmes procédures que celles utilisées par les tribunaux judiciaires; toutefois, lorsqu'ils le font, ce fait à lui seul ne saurait servir de fondement pour les annuler. À moins que nous ne soyons disposés à affirmer que les règles des tribunaux judiciaires relatives à la qualité pour agir sont inappropriées, je ne vois aucune raison de conclure qu'elles sont moins appropriées lorsqu'elles sont appliquées par un tribunal administratif. En l'espèce, l'Office a élaboré ses règles relatives à la qualité pour agir en pleine conformité avec le mandat que lui confère la *Loi*. Rien ne justifie de les modifier.

[62] Il ne fait aucun doute que le test relatif à la qualité pour agir dans l'intérêt public est un seuil élevé et fait en sorte que certains groupes ou personnes ne peuvent pas soulever les questions qu'ils jugent importantes. Pourtant, les cours appliquent régulièrement ce seuil pour déterminer de façon transparente quelle sera l'utilisation la plus efficace de leur temps, de leurs ressources et de leur expertise. Les tribunaux administratifs n'en sont pas moins autorisés à appliquer des seuils élevés afin de protéger leur capacité à gérer les ressources et l'expertise conformément à leur mandat. L'accès à la justice exige que les tribunaux judiciaires et les tribunaux administratifs soient incités à trouver des méthodes de sélection pour faire en sorte que ceux qui en ont besoin puissent avoir accès à la justice en temps opportun, et non qu'ils soient empêchés de trouver de telles méthodes : *Hryniak c. Mauldin*, [2014] 1 R.C.S. 87. C'est la raison pour laquelle les tribunaux judiciaires ont, à l'origine, établi des règles sur la qualité pour agir.

[63] The test applied by the Agency effectively foreclosed Mr. Lukács' ability to make out a case for public interest standing in this case. But, in my respectful view, that does not end the matter. The question to be determined is whether the outcome reached by the Agency was reasonable. Mr. Lukács has brought a complaint with no underlying facts, no representative claimants and no argument. He wants to engage the Agency in a fishing expedition that will have the effect of distracting it from its ability to exercise its mandate on behalf of those with a *prima facie* legitimate claim.

[64] Even if the Agency had applied the lower public interest standing test proposed by Mr. Lukács, I do not see how he would have been successful in having his complaint inquired into. It is therefore unnecessary to remit the matter back to the Agency. His complaint regarding Delta's practices is purely theoretical, his interest in the issues is academic and the proposed suit does not constitute an effective and reasonable means of bringing the issue before the Agency. He submitted no evidence that any of Delta's passengers, including the passenger whose email he relied on, had actually been affected by the issue he raised before the Agency. In fact, he submitted no evidence at all even though the Agency has an open complaint procedure whereby complainants are invited to make and substantiate their complaints through an accessible online application.

[65] Nor has he provided any explanation for why a passenger affected by Delta's practices could not have submitted his or her own application to the Agency, "thereby provid[ing] the Agency with direct and concrete evidence upon which to adjudicate" (*Porter*, at para. 65). Such direct and concrete evidence seems all the more necessary given the Agency's decision dealing with, and Mr. Lukács' acknowledged familiarity with the Agency's best known disability case, setting out the "one person - one fare" policy, which states that "the determination of whether a person is disabled by reason of obesity is dependent on the facts and circumstances in each individual case and must be assessed on a

[63] Le test appliqué par l'Office a, dans les faits, privé M. Lukács de la possibilité de prouver qu'il avait la capacité pour agir dans l'intérêt public dans cette affaire. Mais, à mon avis, cela ne règle pas la question. La question à trancher est celle de savoir si le résultat auquel l'Office est arrivé était raisonnable. M. Lukács a déposé une plainte sans l'étayer par des faits sous-jacents, sans demandeurs représentatifs et sans présenter d'arguments. Il veut entraîner l'Office dans une recherche à l'aveuglette qui aura pour effet de le distraire de sa capacité à exercer son mandat pour le compte de ceux qui ont une revendication légitime à première vue.

[64] Même si l'Office avait appliqué le test relatif à la capacité pour agir dans l'intérêt public moins rigoureux que proposait M. Lukács, je ne vois pas comment il aurait pu réussir à faire examiner sa plainte. Il n'est donc pas nécessaire de renvoyer l'affaire à l'Office. Sa plainte à l'égard des pratiques de Delta est purement théorique, son intérêt à l'égard des questions l'est tout autant et la poursuite proposée ne constitue pas un moyen raisonnable et efficace de soumettre la question à l'Office. Il n'a présenté aucune preuve établissant que des passagers de Delta, y compris le passager qui a envoyé le courriel sur lequel il s'est fondé, ont été réellement touchés par la question qu'il a soulevée devant l'Office. En fait, il n'a présenté absolument aucune preuve, et ce, même si l'Office a une procédure de plainte ouverte par laquelle les plaignants sont invités à présenter et à justifier leurs plaintes par une demande en ligne accessible.

[65] Il n'a pas non plus expliqué pourquoi un passager touché par les pratiques de Delta n'aurait pas pu présenter sa propre demande à l'Office, « présent[ant ainsi] à [ce dernier] des preuves directes et concrètes sur lesquelles s'appuyer pour rendre une décision » : *Porter*, par. 65. Une telle preuve directe et concrète paraît d'autant plus nécessaire compte tenu de la décision bien connue de l'Office, y compris de M. Lukács selon ses propres dires, portant sur les déficiences, et qui a établi la politique « une personne, un tarif », laquelle prévoit que « la réponse à la question de savoir si une personne a une déficience en raison de son obésité dépend des faits et des circonstances de chaque situation et doit être

case-by-case basis” (*Norman Estate v. Air Canada*, Decision No. 6-AT-A-2008, January 10, 2008, at para. 128).

[66] The Agency’s decision to deny Mr. Lukács’ complaint on the basis that he lacked standing was therefore reasonable in all the circumstances.

[67] I would allow the appeal and restore the Agency’s decision. Delta is not seeking costs.

Appeal allowed in part with costs to the respondent, ABELLA, MOLDAVER and KARAKATSANIS JJ. dissenting.

Solicitors for the appellant: Bersenas Jacobsen Chouest Thomson Blackburn, Toronto.

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

Solicitor for the intervener the Canadian Transportation Agency: Canadian Transportation Agency, Gatineau.

Solicitors for the intervener the International Air Transport Association: DLA Piper (Canada), Vancouver.

Solicitor for the intervener the Council of Canadians with Disabilities: Public Interest Law Centre, Winnipeg.

évaluée au cas par cas » : *Norman (Succession) c. Air Canada*, décision n° 6-AT-A-2008, 10 janvier 2008, par. 128.

[66] En conséquence, la décision de l’Office de rejeter la plainte de M. Lukács parce que celui-ci n’avait pas qualité pour agir était raisonnable compte tenu de toutes les circonstances.

[67] J’accueillerais le pourvoi et rétablirais la décision de l’Office. Delta ne réclame aucuns dépens.

Pourvoi accueilli en partie avec dépens en faveur de l’intimé, les juges ABELLA, MOLDAVER et KARAKATSANIS sont dissidents.

Procureurs de l’appelante : Bersenas Jacobsen Chouest Thomson Blackburn, Toronto.

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

Procureur de l’intervenant l’Office des transports du Canada : Office des transports du Canada, Gatineau.

Procureurs de l’intervenante International Air Transport Association : DLA Piper (Canada), Vancouver.

Procureur de l’intervenant le Conseil des Canadiens avec déficiences : Public Interest Law Centre, Winnipeg.