

**COUR SUPRÊME DU CANADA**

|  |  |
| --- | --- |
| **Référence :** Delta Air Lines Inc. *c.* Lukács, 2018 CSC 2, [2018] 1 R.C.S. 6 | **Appel entendu :** 4 octobre 2017  **Jugement rendu :** 19 janvier 2018  **Dossier :** 37276 |

Entre :

Delta Air Lines Inc.

Appelante

et

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

**Traduction française officielle**

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

|  |  |
| --- | --- |
| **Motifs de jugement :**  (par. 1 à 32) | La juge en chef McLachlin (avec l’accord des juges Wagner, Gascon, Côté, Brown et Rowe) |
| **Motifs dissidents :**  (par. 33 à 67) | La juge Abella (avec l’accord des juges Moldaver et Karakatsanis) |

Delta Air Lines Inc. *c.* Lukács, 2018 CSC 2, [2018] 1 R.C.S. 6

Delta Air Lines Inc. Appelante

c.

Gábor Lukács Intimé

et

Procureur général de lʼOntario,

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

No 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. 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 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* jugesAbella, 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 réglementer 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.

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) c. 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 no 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 no 121‑C‑A‑2016, 22 avril 2016; *Syndicat uni du transport, section locale 279 (Re)*, Office des transports du Canada, décision no 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 no 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).

**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. no 971 (QL), 2016 CarswellNat 9946 (WL Can.), qui a infirmé une décision de l’Office des transports du Canada, no 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 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.
3. Faits et décisions des juridictions inférieures
4. 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]

1. 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 no 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.
2. 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 no 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.
3. 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.
4. Analyse
   1. Norme de contrôle
5. 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.
6. 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.
   1. Le régime législatif et le pouvoir discrétionnaire de l’Office
7. 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.
8. 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.

1. 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.
   1. La décision de l’Office
2. 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 raisonnabilité » : *ibid.*, par. 47.
3. 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.
4. 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.
5. L’Office a statué qu’afin d’établir la qualité pour agir dans l’intérêt privé, un plaignant doit 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.
6. 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 :

La question de l’invalidité de la loi en question se pose‑t‑elle sérieusement?

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?

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 dʼune mesure administrative » : par. 74.

1. 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 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.
2. 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 *certains* 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.
3. Le deuxième problème concernant la décision est que l’effet des tests relatifs à la qualité pour agir 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.
4. 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.
5. Pour ces motifs, je conclus que la décision de l’Office ne respecte pas le test de raisonnabilité énoncé dans Dunsmuir.
6. 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] 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 no 121‑C‑A‑2016, 22 avril 2016.
7. Il peut convenir de compléter des motifs dans les cas où ceux‑ci sont soit inexistants, 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.
8. 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.

1. 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 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.
2. 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.
3. 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.
4. 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).
5. 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.
6. 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.
7. 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.
8. Conclusion
9. 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

1. 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.
2. 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 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.
3. M. Lukács n’a pas présenté une plainte relative à une déficience[[1]](#footnote-1). 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.

1. 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 ».
2. 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 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* (5e 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.
3. 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 :

Y a-t-il une question sérieuse à juger?

La partie qui demande la qualité pour agir dans l’intérêt public a-t-elle un intérêt véritable dans cette affaire?

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 no 425-C-A-2014, 25 novembre 2014, par. 66)

1. L’Office, qui fait remarquer que, dans *Fraser*, la Cour supérieure de justice de l’Ontario a, en fait, formulé différemment le deuxième facteur — [traduction] « 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 *Thorson*, *McNeil*, *Borowski*, *Finlay*, *Conseil canadien des Églises* et *Downtown Eastside*[[2]](#footnote-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.

1. 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.
2. 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.
3. À mon avis respectueux, vu les objets et les dispositions de sa loi habilitante, bien que l’Office ne 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

1. 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.
2. 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.
3. 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.
4. 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 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 no 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 no 431‑AT‑MV‑2008, 20 août 2008.)

1. 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.
2. 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 ténu 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.
3. 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.
4. 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 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.
5. 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]

1. 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* (2e éd. 2013), 211, p. 214.
2. 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 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.

1. 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 :

* 1. ses séances et l’exécution de ses travaux;
  2. la procédure relative aux questions dont il est saisi, notamment pour ce qui est des cas de huis clos;
  3. 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* »).

1. Suivant le par. 5(1) des *Règles*[[3]](#footnote-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 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.
2. 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.
3. 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]l 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.

1. 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.
2. 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.
3. 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 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.
4. 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.
5. 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.
6. 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.
7. 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.
8. 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 évaluée au cas par cas » : *Norman (Succession) c. Air Canada*, décision no 6-AT-A-2008, 10 janvier 2008, par. 128.
9. 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.
10. 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 lʼOntario : Procureur général de l’Ontario, Toronto.*

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

Procureurs de lʼintervenante International Air Transport Association : DLA Piper (Canada), Vancouver.

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

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 ». [↑](#footnote-ref-1)
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. [↑](#footnote-ref-2)
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. [↑](#footnote-ref-3)