

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20210713

Dossier : A-334-19

Référence : 2021 CAF 141

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**CORAM : LE JUGE NEAR
LA JUGE WOODS
LA JUGE MACTAVISH**

ENTRE :

GÁBOR LUKÁCS

appellant

et

**OFFICE DES TRANSPORTS DU CANADA et
AIR TRANSAT A.T. INC.**

intimés

Audience tenue par vidéoconférence organisée par le greffe, le 20 mai 2021.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 13 juillet 2021.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LA JUGE WOODS

Y ONT SOUSCRIT :

**LE JUGE NEAR
LA JUGE MACTAVISH**

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20210713

Dossier : A-334-19

Référence : 2021 CAF 141

**CORAM : LE JUGE NEAR
LA JUGE WOODS
LA JUGE MACTAVISH**

ENTRE :

GÁBOR LUKÁCS

appellant

et

**OFFICE DES TRANSPORTS DU CANADA et
AIR TRANSAT A.T. INC.**

intimés

MOTIFS DU JUGEMENT

LA JUGE WOODS

[1] M. Gábor Lukács cherche à contester une décision qui visait à permettre à Air Transat A.T. Inc. (Air Transat) de créditer les paiements qu'elle a effectués aux passagers au titre des pénalités exigibles par le Receveur général du Canada. Les paiements et les pénalités ont trait aux retards prolongés sur le tarmac de certains vols d'Air Transat et à la détérioration des conditions à bord de l'avion pendant ces retards.

[2] Air Transat a présenté une requête interlocutoire en vue d'obtenir le rejet de la contestation de M. Lukács au motif qu'il n'a pas qualité pour agir. La Cour fédérale a accueilli la requête d'Air Transat (2019 CF 1148), et M. Lukács interjette maintenant appel devant la Cour.

Exposé des faits

[3] Le 31 juillet 2017, plusieurs vols ont été détournés vers l'aéroport international MacDonald-Cartier d'Ottawa. Parmi ces vols se trouvaient les vols 157 et 507 d'Air Transat (les vols).

[4] Les vols ont été retardés sur le tarmac pendant une période prolongée. L'Office des transports du Canada (l'Office) a reçu 72 plaintes de passagers qui se trouvaient à bord des vols. Les plaintes portaient sur la détérioration des conditions à bord des vols, y compris un approvisionnement insuffisant en nourriture et en boissons, des températures élevées et des passagers tombant physiquement malades. Les passagers sont restés à bord de l'avion pendant toute la durée du retard.

[5] L'Office a enquêté sur les retards et a déterminé qu'Air Transat n'avait pas appliqué correctement les conditions énoncées dans son tarif concernant l'offre de boissons et de collations aux passagers et le débarquement (décision de l'Office). L'Office a ordonné à Air Transat d'indemniser tous les passagers des vols pour les dépenses engagées en raison de son défaut d'appliquer correctement les conditions énoncées dans son tarif. L'Office a rendu d'autres ordonnances qui ne sont pas pertinentes au présent appel.

[6] Le même jour qu'a été rendue la décision de l'Office, un agent verbalisateur désigné (l'agent) affecté par l'Office a donné un procès-verbal de violation à Air Transat. Ce procès-verbal imposait une sanction administrative pécuniaire à Air Transat pour avoir omis d'appliquer correctement les conditions énoncées dans son tarif. Le procès-verbal fixait une amende de 295 000 \$ et disposait en partie que « [l]’amende de 295 000 \$ CA doit être payée à l’ordre du “Receveur général du Canada” ».

[7] Dans la lettre d'accompagnement du procès-verbal de violation, l'agent a établi le mécanisme de crédit suivant :

Le paiement complet sera accepté en règlement de l'amende imposée. Un crédit à concurrence du montant spécifié sera appliqué et accepté en lieu et place du paiement sur présentation de preuves, à la satisfaction du dirigeant principal de la conformité, à l'égard du montant d'indemnisation accordé aux passagers des vols touchés, ce qui exclut le remboursement des dépenses engagées par ces derniers.

[8] Avant que ne soit donné le procès-verbal de violation, Air Transat a offert 400 \$ aux passagers du vol 157. Le même jour où a été donné le procès-verbal de violation, Air Transat a offert 500 \$ aux passagers des deux vols, en tenant compte des sommes déjà versées aux passagers. À mon sens, le dossier n'indique pas la somme qu'Air Transat a finalement versée au Receveur général du Canada.

[9] Un rapport d'enquête rédigé par l'agent décrit plus en détail le fondement de l'amende. L'agent s'est appuyé sur la décision de l'Office pour conclure qu'Air Transat n'a pas appliqué correctement son tarif. L'agent a déterminé qu'Air Transat a commis une violation à l'égard de chaque passager à bord des vols et a fixé l'amende à 500 \$ par passager. En fixant le montant de

l'amende, l'agent a noté que les sommes étaient raisonnables étant donné qu'il s'agissait de la première violation d'Air Transat et qu'elles étaient comparables au montant de l'indemnisation offerte par Air Transat aux passagers du vol 157. Le rapport d'enquête ne fait aucune mention du mécanisme de crédit établi dans la lettre d'accompagnement du procès-verbal de violation.

Demande de contrôle judiciaire

[10] M. Lukács a présenté une demande de contrôle judiciaire de la décision rendue par l'agent. Dans sa demande de contrôle judiciaire, M. Lukács a demandé une ordonnance en vue d'obtenir l'annulation de l'amende et renvoyant l'affaire pour un nouvel examen. Il a également demandé une déclaration selon laquelle l'Office ou l'agent n'a pas la compétence pour :

a) réduire le montant d'une amende après qu'elle a fait l'objet d'une évaluation dans un procès-verbal de violation; b) détourner une amende vers des destinataires privés. M. Lukács a également demandé à l'Office de fournir d'autres renseignements sur cette question.

[11] Air Transat a présenté une requête en réponse à la demande de M. Lukács. La requête visait à rejeter la demande de M. Lukács au motif que ce dernier n'avait pas qualité pour contester la décision de l'agent. L'Office a également présenté une requête concernant la demande de renseignements supplémentaires de M. Lukács. La requête de l'Office n'a pas fait l'objet d'une décision.

[12] L'Office n'a pas pris position sur la requête d'Air Transat à la Cour fédérale et n'a pas participé au présent appel.

Décision de la Cour fédérale

[13] La requête a été inscrite au rôle pour être entendue avant la demande de contrôle judiciaire. La Cour fédérale a examiné la question de savoir si M. Lukács devait se voir accorder la qualité pour agir dans l'intérêt public pour contester la décision de l'agent. Comme l'indiquent les motifs de la Cour fédérale, M. Lukács a fait valoir que ses antécédents en tant que défenseur des droits des passagers lui confèrent la qualité pour agir et que sa demande soulève trois questions justiciables (au paragraphe 37) :

- 1) la question de savoir si l'agent avait le pouvoir légal d'accorder un « crédit » à l'égard des sommes dues aux termes d'un procès-verbal de violation;
- 2) la question de savoir si l'agent a eu recours au droit secret en se fondant sur le manuel sur l'application de la loi de 2012 non publié, qui est en conflit avec le manuel sur l'application de la loi de 2013 publié;
- 3) la question de savoir si l'agent a exercé les pouvoirs publics de façon déraisonnable en traitant les violations du défendeur comme des premières ou des deuxièmes violations et en ne fournissant pas de motifs à l'appui du « crédit » accordé [à Air Transat].

[14] La Cour s'est appuyée sur le cadre régissant la qualité pour agir dans l'intérêt public énoncé dans l'arrêt de la Cour suprême *Canada (Procureur général) c. Downtown Eastside Sex*

Workers United Against Violence Society, 2012 CSC 45, [2012] 2 R.C.S. 524. L'arrêt prévoit un critère à trois volets : 1) une question justiciable sérieuse est-elle soulevée? 2) le demandeur a-t-il un intérêt réel ou véritable dans l'issue de cette question; et 3) compte tenu de toutes les circonstances, la poursuite proposée constitue-t-elle une manière raisonnable et efficace de soumettre la question aux tribunaux?

[15] Dans ses motifs, la Cour n'a discuté que de la première question justiciable soulevée par M. Lukács. Les deux autres questions justiciables n'ont pas été explicitement examinées.

[16] En ce qui concerne la première question justiciable, la Cour fédérale a conclu que M. Lukács n'a satisfait à aucun des trois facteurs décrits dans l'arrêt *Downtown Eastside*.

[17] Quant à savoir si la question est une question justiciable sérieuse, la Cour a déterminé qu'elle n'était pas sérieuse puisqu'il ne s'agissait pas d'un point constitutionnel important ou d'une question importante.

[18] Quant à savoir si M. Lukács avait un intérêt réel ou véritable dans cette question, la Cour a conclu que ce n'était pas le cas puisqu'il n'avait pas d'intérêt véritable dans la manière dont une amende doit être payée.

[19] Quant à la question de savoir si la requête constituait un moyen raisonnable et efficace de porter la question devant les tribunaux, la Cour a conclu que la question ne transcendait pas les intérêts des personnes qui sont les plus directement touchées, à savoir les voyageurs, et que la

décision de l'agent avait « pour effet d'indemniser les passagers touchés [...] » (par. 52). La Cour a donc déterminé que M. Lukács n'avait pas démontré que sa demande « constitue une “manière raisonnable et efficace” de contester la décision de l'agent quant à la façon dont le défendeur devrait payer l'amende » (par. 53).

[20] La Cour fédérale a finalement conclu que M. Lukács « n'a pas satisfait à l'un ou l'autre de ces éléments » du critère de la qualité pour agir dans l'intérêt public et a accueilli la requête d'Air Transat visant à rejeter le contrôle judiciaire.

Thèses des parties

[21] À titre préliminaire, M. Lukács fait valoir qu'il est prématuré de déterminer la qualité pour agir avant d'entendre la demande, car le dossier n'est toujours pas réglé. M. Lukács affirme également que la Cour fédérale était tenue d'exercer explicitement son pouvoir discrétionnaire quant à l'occasion de déterminer la qualité pour agir à un stade préliminaire et qu'elle ne l'a pas fait.

[22] En ce qui concerne sa qualité pour agir, M. Lukács soutient que la Cour fédérale n'a pas appliqué à juste titre le cadre analytique général établi dans l'arrêt *Downtown Eastside* et chacun des facteurs du critère de la qualité pour agir dans l'intérêt public. Il soutient que ces erreurs ont amené la Cour fédérale à conclure à tort que la qualité pour agir dans l'intérêt public devait lui être refusée.

[23] Air Transat soutient que la Cour fédérale n'a pas commis d'erreur parce que M. Lukács n'a pas la qualité pour agir. Elle a axé ses observations sur les trois facteurs du critère de la qualité pour agir dans l'intérêt public. En adoptant la thèse selon laquelle les questions soulevées par M. Lukács ne sont pas des questions justiciables sérieuses, Air Transat a renvoyé la Cour à l'absence de qualité pour agir au nom des passagers touchés pour contester les décisions d'un agent, au fait que la décision d'accorder la qualité pour agir pourrait ouvrir « tout grand la porte » à des contestations similaires dans d'autres régimes de sanctions administratives pécuniaires, au fait que M. Lukács cherche à entraver le pouvoir discrétionnaire de la poursuite et au fait que le régime réglementaire a depuis subi des changements importants. Air Transat soutient que les questions soulevées sont frivoles et vexatoires.

[24] Air Transat affirme que M. Lukács [TRADUCTION] « n'a pas d'intérêt particulier ou spécialisé dans l'administration des fonds publics » et qu'il n'a donc aucun intérêt réel dans les questions soulevées. Pour appuyer cette thèse, Air Transat soutient que la question soumise à l'agent n'était pas une question liée aux droits des passagers. Il s'agissait plutôt de déterminer si une amende devait être imposée, le montant de cette amende et la manière dont elle devait être payée.

[25] Air Transat est d'avis qu'il existe d'autres moyens raisonnables et efficaces pour M. Lukács de porter les questions soulevées devant les tribunaux, notamment en déposant une plainte auprès de l'Office ou en présentant une pétition au gouverneur en conseil.

Questions en litige et norme de contrôle

[26] M. Lukács soulève une question préliminaire, à savoir si la Cour fédérale a commis une erreur en déterminant que la décision de la qualité pour agir était définitive quant à une requête préliminaire. Si la Cour fédérale n'a pas commis d'erreur à cet égard, la question restante dans le présent appel est de savoir si la Cour fédérale a commis une erreur dans sa détermination de la qualité pour agir dans l'intérêt public.

[27] La norme de contrôle applicable en appel s'applique au présent appel. Les questions de droit doivent être examinées en fonction de la norme de la décision correcte, et les questions de fait ainsi que les questions mixtes de droit et de fait (à l'exclusion des questions de droit isolables) doivent être examinées selon la norme de l'erreur manifeste et dominante (*Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *Corporation de soins de la santé Hospira c. Kennedy Institute of Rheumatology*, 2016 CAF 215, [2017] 1 R.C.F. 331).

Discussion

[28] La Cour fédérale a été saisie d'une requête en vue d'obtenir le rejet de la demande de contrôle judiciaire au motif que M. Lukács n'a pas la qualité pour agir. La Cour fédérale a décidé que la qualité pour agir devait être refusée et que la demande devait être rejetée.

[29] Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis que la Cour fédérale a commis une erreur.

[30] En règle générale, la Cour n'accueille une requête interlocutoire en vue d'obtenir le rejet d'une demande de contrôle judiciaire que lorsque les circonstances laissent croire « que le recours est voué à l'échec » : *Bernard c. Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 144, par. 33. Il s'agit du même seuil que celui du critère « évident et manifeste » (*Wenham c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 199, 429 D.L.R. (4th) 166).

[31] Les requêtes interlocutoires en vue d'obtenir le rejet fondées sur un défaut allégué de qualité pour agir ont été résolues à plusieurs reprises par notre Cour en appliquant le critère juridique du « recours voué à l'échec » : arrêt *Bernard*, par. 39; *Canada (Santé) c. Association Canadienne du Médicament Générique*, 2007 CAF 375, 371 N.R. 46, par. 5; *Apotex Inc. c. Canada (Gouverneur en conseil)*, 2007 CAF 374, 370 N.R. 336, par. 22.

[32] En l'espèce, la Cour fédérale n'a pas déterminé la qualité pour agir en appliquant le critère du « recours voué à l'échec ». Au lieu de cela, la Cour fédérale a simplement rendu une décision définitive quant à savoir si la qualité pour agir dans l'intérêt public devait être accordée ou refusée à M. Lukács.

[33] Dans l'arrêt *Apotex* (par. 13 et 14), la Cour a examiné l'approche adoptée par la Cour fédérale. La Cour a reconnu qu'un juge a le pouvoir discrétionnaire de rendre une décision définitive sur la qualité pour agir dans le contexte d'une requête en radiation d'une demande de contrôle judiciaire. Toutefois, la Cour a fait une mise en garde selon laquelle il pourrait être plus approprié que la décision définitive quant à la question de la qualité pour agir soit entendue en même temps que l'on statue sur le fond. À cet égard, la Cour a reconnu qu'un juge peut ne pas

être en mesure de rendre une décision totalement éclairée sur la qualité pour agir dans le cadre d'une requête préliminaire et que les demandes de contrôle judiciaire sont censées être tranchées sommairement. Par conséquent, ce pouvoir discrétionnaire doit être exercé avec parcimonie et de manière explicite.

[34] D'autres critères applicables à l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire sont décrits par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1986] 2 R.C.S. 607, 33 D.L.R. (4th) 321, par. 16 : « Cela dépend de la nature des points litigieux et de savoir si le dossier dont la cour est saisie, les énoncés des faits et du droit, et les arguments invoqués sont suffisants pour lui permettre de bien comprendre, au stade de l'exception préliminaire, la nature de l'intérêt invoqué ».

[35] La Cour fédérale n'a pas appliqué les critères décrits dans les arrêts *Finlay* et *Apotex* en l'espèce. Le fait de ne pas appliquer ces critères constitue une erreur de droit : *Colombie-Britannique (Ministre des Forêts) c. Bande indienne d'Okanagan*, 2003 CSC 71, [2003] 3 R.C.S. 371, par. 43.

[36] Dans les circonstances, il convient que notre Cour rende la décision que la Cour fédérale aurait dû rendre. À mon avis, la question de la qualité pour agir devrait être tranchée lors de l'instruction sur le fond.

[37] Les critères de l'arrêt *Finlay* visent à garantir qu'un tribunal dispose de tous les éléments dont il a besoin pour rendre une décision juste quant à la qualité pour agir. En l'espèce, le dossier

de preuve n'est toujours pas réglé. M. Lukács a demandé à l'Office de lui fournir d'autres documents en rapport avec la demande de contrôle judiciaire sous-jacente. L'Office s'est opposé à fournir certains des documents demandés et a présenté une requête visant à confirmer que sa production de documents était complète. M. Lukács conteste la requête de l'Office, qui est toujours en instance.

[38] Si M. Lukács reçoit les documents demandés, cela pourrait avoir une incidence sur les arguments qu'il soulève quant au bien-fondé de la demande de contrôle judiciaire et sur la question de la qualité pour agir. Il ne s'agit pas d'une affaire dans laquelle la Cour dispose d'« arguments [...] suffisants », comme le prévoit l'arrêt *Finlay*.

[39] L'examen des critères décrits dans l'arrêt *Apotex* appuie cette conclusion. En l'espèce, le dossier de preuve non réglé ne permet pas à la Cour de rendre une « décision totalement éclairée » sur la qualité pour agir : arrêt *Apotex*, par. 13.

[40] Par conséquent, il est préférable que la question de la qualité pour agir soit entendue en même temps que l'on statue sur le fond de l'affaire.

[41] Cette conclusion est suffisante pour trancher les questions en litige dans le présent appel. Par souci de clarté, les présents motifs ne signifient pas que je souscris aux autres aspects des motifs de la Cour fédérale.

Jugement

[42] J'accueillerais l'appel, j'annulerais l'ordonnance de la Cour fédérale et je renverrais l'affaire à la Cour fédérale pour qu'elle soit entendue en même temps que l'on statue sur le bien-fondé de la demande de contrôle judiciaire.

[43] En ce qui concerne les dépens, M. Lukács a demandé à se voir adjuger les débours du présent appel et à recevoir une somme pour le temps et les efforts consacrés. À mon avis, il y a lieu d'accorder uniquement les débours.

« Judith Woods »

j.c.a.

« Je suis d'accord.
D. G. Near, j.c.a. »

« Je suis d'accord.
Anne L. Mactavish, j.c.a. »

Traduction certifiée conforme.
Mario Lagacé, jurilinguiste

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-334-19

INTITULÉ : M. GÁBOR LUKÁCS c. OFFICE
DES TRANSPORTS DU
CANADA et AIR TRANSAT A.T.
INC.

LIEU DE L'AUDIENCE : AUDIENCE TENUE PAR
VIDÉOCONFÉRENCE

DATE DE L'AUDIENCE : LE 20 MAI 2021

MOTIFS DU JUGEMENT : LA JUGE WOODS

Y ONT SOUSCRIT : LE JUGE NEAR
LA JUGE MACTAVISH

DATE DES MOTIFS : LE 13 JUILLET 2021

COMPARUTIONS :

M. Gábor Lukács POUR L'APPELANT
(POUR SON PROPRE COMPTE)

R. Benjamin Mills POUR L'INTIMÉE
(AIR TRANSAT A.T. INC.)

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Conlin Bedard LLP POUR L'INTIMÉE
Ottawa (Ontario) (AIR TRANSAT A.T. INC.)

Office des transports du Canada POUR L'INTIMÉE
Gatineau (Québec) (OFFICE DES TRANSPORTS DU
CANADA)