

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20250825

Dossier : A-267-22

Référence : 2025 CAF 149

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**CORAM : LA JUGE GLEASON
LA JUGE MONAGHAN
LE JUGE HECKMAN**

ENTRE :

WESTJET

appelante

et

OWEN LAREAU

intimé

et

AIR CANADA

intervenante

Audience tenue à Toronto (Ontario), le 20 juin 2024.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 25 août 2025.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE HECKMAN

Y ONT SOUSCRIT :

**LA JUGE GLEASON
LA JUGE MONAGHAN**

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20250825

Dossier : A-267-22

Référence : 2025 CAF 149

**CORAM : LA JUGE GLEASON
LA JUGE MONAGHAN
LE JUGE HECKMAN**

ENTRE :

WESTJET

appelante

et

OWEN LAREAU

intimé

et

AIR CANADA

intervenante

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE HECKMAN

I. APERÇU

[1] Il y a dix ans, une évaluation du réseau de transport du Canada ainsi que des cadres légal et réglementaire connexes a révélé que, même si les transporteurs aériens canadiens étaient

souvent classés parmi les meilleurs au monde, les Canadiens se disaient très insatisfaits du traitement que les transporteurs aériens réservaient aux passagers touchés par les retards, les annulations et les refus d'embarquement (qui sont des perturbations ou des perturbations de vol). L'évaluation a conclu que des modifications législatives et réglementaires s'imposaient pour que les voyageurs aériens puissent bénéficier d'un traitement juste et raisonnable.

[2] En 2019, des modifications législatives ont mené à la promulgation du *Règlement sur la protection des passagers aériens*, DORS/2019-150 (le Règlement). Ces modifications enjoignent à l'Office des transports du Canada (l'Office) de prendre, après consultation du ministre des Transports (le Ministre), des règlements relatifs aux vols à destination, en provenance et à l'intérieur du Canada pour régir les obligations des transporteurs envers les passagers en cas de perturbation de vol. Selon la catégorie de perturbation, le transporteur (i) a l'obligation de faire en sorte que les passagers puissent effectuer l'itinéraire prévu, (ii) doit respecter les normes minimales quant au traitement des passagers et/ou (iii) doit verser, dans certaines circonstances, les indemnités minimales prévues pour les inconvénients que les passagers ont subis. Le Règlement prévoit que le transporteur ne doit verser une indemnité à ses passagers que pour les inconvénients découlant d'une perturbation qui lui est attribuable (la catégorie des perturbations attribuables au transporteur). Le transporteur n'est pas tenu de verser une indemnité aux passagers dans le cas d'une perturbation qui lui est attribuable, mais qui est nécessaire par souci de sécurité (la catégorie des perturbations nécessaires par souci de sécurité) ou dans le cas d'une perturbation qui est indépendante de sa volonté (la catégorie des perturbations indépendantes de la volonté du transporteur).

[3] Dans la décision faisant l'objet du présent appel (la Décision), l'Office, dont le mandat consiste également à traiter les plaintes des passagers en vertu du Règlement, a affirmé que les perturbations nécessaires par souci de sécurité devraient être limitées aux événements qui « ne peuvent être anticipés ou évités ou, autrement dit, qui ne peuvent être évités par la prudence et la diligence du transporteur ». Il a déclaré que la perturbation causée par une pénurie de membres d'équipage ne devrait pas être considérée comme étant nécessaire par souci de sécurité, sauf si le transporteur démontre qu'il ne pouvait pas prévenir la perturbation de façon raisonnable, ou que la perturbation était inévitable malgré une planification adéquate, et n'était pas attribuable aux propres actions ou à la propre inaction du transporteur.

[4] L'appelante, WestJet, allègue que l'interprétation de l'Office fait fi du sens ordinaire du Règlement, selon lequel l'expression « nécessaire par souci de sécurité » se dit de toute « exigence légale à respecter afin de réduire les risques pour la sécurité des passagers ». L'appelante fait valoir qu'aucune indemnité ne devrait être versée aux passagers si la perturbation découle d'un problème de sécurité, peu importe les circonstances à l'origine de ce problème, y compris lorsque le transporteur omet de prendre des mesures raisonnables afin d'élaborer et de mettre en œuvre un plan de continuité raisonnable pour atténuer l'incidence de la perturbation. En outre, selon l'appelante, l'interprétation que fait l'Office de la catégorie des perturbations nécessaires par souci de sécurité ne saurait tenir, puisqu'elle pousse les transporteurs et les membres de leur personnel à exploiter des vols malgré le danger pour éviter de devoir verser une indemnité à leurs passagers.

[5] Je ne suis pas d'accord. L'interprétation et l'application du Règlement par l'Office ne sont pas entachées d'erreurs. En fait, l'interprétation de la catégorie des perturbations nécessaires par souci de sécurité que l'appelante propose ferait échec au régime de protection des consommateurs mis en place par le Règlement afin de corriger un déséquilibre profond du pouvoir de marché qui a traditionnellement désavantagé les passagers par rapport aux transporteurs aériens. Cette interprétation doit être écartée.

[6] Suivant le principe moderne d'interprétation des lois, la perturbation est « attribuable [au transporteur] mais nécessaire par souci de sécurité » lorsqu'elle découle d'une décision du transporteur visant à réduire les risques pour la sécurité des passagers, malgré la prise de mesures raisonnables 1) pour planifier et mener ses activités courantes de manière à éviter les situations à l'origine de ces risques, et 2) pour mettre en œuvre le plan de continuité raisonnable élaboré dans le but de réduire les risques efficacement et rapidement.

[7] Ainsi, pour les motifs qui suivent, je rejeterais l'appel.

II. CONTEXTE

[8] J'examine d'abord l'historique des modifications apportées à la *Loi sur les transports au Canada*, L.C. 1996, ch. 10 [la LTC], qui ont mené à la promulgation du Règlement, les dispositions légales et réglementaires pertinentes et l'interprétation qu'en fait l'Office, ainsi que le contexte factuel de ce litige que notre Cour est appelée à trancher. J'expose également les observations des parties, de l'Office et de l'intervenante Air Canada. Je me penche enfin sur

l'interprétation qui doit être faite de la catégorie des perturbations nécessaires par souci de sécurité.

A. *Modernisation de la LTC*

[9] Le Ministre a lancé un examen de la LTC en 2014. Il a été reconnu, à l'issue de cet examen, que les passagers aériens faisaient « l'objet d'un déséquilibre profond dans le pouvoir de marché par rapport aux transporteurs aériens », et que de nombreux gouvernements dans le monde, dont les États-Unis et l'Union européenne (l'UE), étaient intervenus pour assurer le traitement équitable et raisonnable des passagers aériens grâce à des mesures de protection des consommateurs normatives et prévues par la loi : Canada, Ministère des Transports, évaluation de la *Loi sur les transports au Canada, Parcours : Brancher le système de transport du Canada au reste du monde – Tome 1* (Ottawa : Ministère des Transports, 2015), p. 203 [examen de la LTC]. Il a été recommandé que le gouvernement du Canada améliore la protection des consommateurs pour les passagers des compagnies aériennes en « adoptant une loi ou un règlement qui définit des droits et des recours qui sont autant harmonisés que possible à ceux des [États-Unis] et de l'UE et [en les appliquant] à tous les transporteurs desservant le Canada » : examen de la LTC, p. 204.

[10] En 2017, dans le but de modifier la LTC, le gouvernement a déposé le projet de loi C-49, lequel a par la suite été promulgué en tant que *Loi sur la modernisation des transports*, L.C. 2018, ch. 10 (la LMT). Entre autres modifications, la LMT a ajouté à la LTC l'article 86.11, qui a mandaté l'Office pour prendre, après consultation du ministre, des règlements relatifs aux vols

à destination, en provenance et à l'intérieur du Canada, y compris les vols de correspondance, dans plusieurs domaines. L'Office s'est notamment vu confier le mandat de prendre des règlements pour régir clairement les obligations des transporteurs envers les passagers en cas de perturbation de vol ainsi que l'obligation de rendre facilement accessibles aux passagers en langage simple, clair et concis les conditions de transport et les renseignements sur les recours possibles contre les transporteurs.

[11] Dans son allocution de présentation du projet de loi C-49 en deuxième lecture, le ministre a décrit ainsi la teneur du projet de loi en lien avec les droits des passagers :

Le projet de loi C-49 prévoit que l'Office des transports du Canada soit tenu d'élaborer, de concert avec Transports Canada, de nouveaux règlements pour renforcer le régime de droits des passagers du transport aérien du Canada. Ces nouveaux règlements permettront que les droits des passagers aériens soient clairs, uniformes et justes tant pour les voyageurs que pour les transporteurs.

J'estime que, lorsque des passagers achètent un billet d'avion, ils s'attendent à ce que le transporteur respecte sa part de l'entente. Lorsque les dispositions de cette entente ne sont pas respectées, les passagers sont en droit de s'attendre à des règles claires, transparentes et exécutoires à respecter quant au traitement des passagers et aux indemnités qui doivent être versées. Selon la mesure législative proposée, les Canadiens profiteront d'une approche uniforme, prévisible et raisonnable. Les précisions sur la nouvelle approche seront établies dans le cadre du processus réglementaire, qui comprendra un processus de consultation auprès de Canadiens et d'intervenants de l'industrie du transport aérien.

Mon objectif est de faire en sorte que les Canadiens comprennent bien leurs droits en tant que passagers aériens, sans que ces droits aient une incidence négative sur leur accès aux services aériens et aux coûts qu'ils doivent assumer pour le transport aérien.

(Canada. Parlement. *Débats de la Chambre des communes*, 42^e législature, 1^{re} session, n^o 187 (5 juin 2017), p. 12060.)

[12] Le projet de loi C-49 a été soumis à l'étude du Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités de la Chambre des communes ainsi que du Comité permanent des transports et des communications du Sénat du Canada. Comme l'appelante le souligne dans ses observations, les témoins se sont exprimés sur la pertinence de l'adoption d'une déclaration des droits des passagers aériens suivant le modèle du régime de gouvernance de l'UE en matière d'indemnisation des passagers (Règlement (CE) n° 261/2004, art. 5(3)). Ce régime de gouvernance oblige le transporteur qui annule un vol à verser une indemnité aux passagers, sauf s'il peut démontrer que l'annulation « est due à des circonstances extraordinaires qui n'auraient pas pu être évitées même si toutes les mesures raisonnables avaient été prises ».

[13] Certains témoins représentant l'industrie du transport aérien ont fait part de leurs préoccupations quant au régime de gouvernance de l'UE, affirmant qu'il « pénalise » les transporteurs lorsque les retards découlent d'enjeux de sécurité et que la pression qui s'exerce sur les transporteurs et les membres de leur personnel pour éviter ces pénalités pourrait compromettre la sécurité des passagers. Des préoccupations semblables avaient également été exprimées lors de l'étude, par un comité de la Chambre des communes, d'un projet de loi d'initiative parlementaire portant sur l'établissement d'une déclaration des droits des passagers aériens : Canada. Parlement. Projet de loi C-310, *Loi visant l'attribution de certains droits aux passagers aériens*, 40^e législature, 2^e session, 2009. Lors de l'étude du projet de loi C-49 à la Chambre des communes, les membres du Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités ont refusé d'adopter une proposition d'amendement qui aurait exempté le transporteur de l'obligation de verser une indemnité uniquement dans le cas de l'annulation d'un vol découlant d'une situation exceptionnelle qui n'a pas pu être évitée malgré la prise de mesures

raisonnables : Canada. Parlement. Chambre des communes. Comité permanent des transports, de l'infrastructure et des collectivités, *Procès-verbal*, 42^e législature, 1^{re} session, n^o 74 (3 octobre 2017).

[14] Selon l'article 86.11 de la LTC, dans sa version modifiée, l'Office prend, après consultation du ministre, des règlements pour régir différents éléments des obligations des transporteurs envers les passagers. L'alinéa 86.11(1)b) de la LTC est au cœur du présent appel. Cet alinéa mandate l'Office pour prendre des règlements régissant les obligations du transporteur dans les cas de retard et d'annulation de vols et de refus d'embarquement. En outre, les sous-alinéas 86.11(1)b)(i) à (iii) énoncent les trois catégories de perturbation de vol au sujet desquelles l'Office doit prendre des règlements. Ces règlements énoncent les indemnités minimales et les normes minimales à respecter quant au traitement des passagers qui subissent des inconvénients du fait d'une perturbation attribuable au transporteur. Dans le cas d'une perturbation attribuable au transporteur, mais nécessaire par souci de sécurité, des normes minimales quant au traitement des passagers doivent être respectées, mais aucune indemnité n'est prévue. Si la perturbation est indépendante de la volonté du transporteur, les passagers doivent pouvoir effectuer l'itinéraire comme prévu, mais aucune norme minimale quant au traitement des passagers ni aucune indemnité ne sont prévues. L'article 86.11 est reproduit ci-dessous :

Règlements

[...]

Règlements — obligations des transporteurs aériens envers les passagers

Regulations

...

Regulations — carrier's obligations towards passengers

86.11 (1) L'Office prend, après consultation du ministre, des règlements relatifs aux vols à destination, en provenance et à l'intérieur du Canada, y compris les vols de correspondance, pour :

[...]

b) régir les obligations du transporteur dans les cas de retard et d'annulation de vols et de refus d'embarquement, notamment :

(i) les normes minimales à respecter quant au traitement des passagers et les indemnités minimales qu'il doit verser aux passagers pour les inconvénients qu'ils ont subis, lorsque le retard, l'annulation ou le refus d'embarquement lui est attribuable,

(ii) les normes minimales relatives au traitement des passagers que doit respecter le transporteur lorsque le retard, l'annulation ou le refus d'embarquement lui est attribuable, mais est nécessaire par souci de sécurité, notamment en cas de défaillance mécanique,

(iii) l'obligation, pour le transporteur, de faire en sorte que les passagers puissent effectuer l'itinéraire prévu lorsque le retard, l'annulation ou le refus d'embarquement est attribuable à une situation indépendante de sa volonté, notamment un phénomène naturel ou un événement lié à la sécurité,

86.11 (1) The Agency shall, after consulting with the Minister, make regulations in relation to flights to, from and within Canada, including connecting flights,

...

(b) respecting the carrier's obligations in the case of flight delay, flight cancellation or denial of boarding, including

(i) the minimum standards of treatment of passengers that the carrier is required to meet and the minimum compensation the carrier is required to pay for inconvenience when the delay, cancellation or denial of boarding is within the carrier's control,

(ii) the minimum standards of treatment of passengers that the carrier is required to meet when the delay, cancellation or denial of boarding is within the carrier's control, but is required for safety purposes, including in situations of mechanical malfunctions,

(iii) the carrier's obligation to ensure that passengers complete their itinerary when the delay, cancellation or denial of boarding is due to situations outside the carrier's control, such as natural phenomena and security events, and

(iv) l'obligation, pour le transporteur, de fournir des renseignements et de l'assistance en temps opportun aux passagers;

[...]

(iv) the carrier's obligation to provide timely information and assistance to passengers;

...

B. *Élaboration du Règlement sur la protection des passagers aériens*

[15] L'Office a lancé une consultation dans le but d'étayer son élaboration du Règlement. Les voyageurs, les groupes de défense des droits des consommateurs et les transporteurs qui y ont pris part ont reconnu qu'il était important de définir chacune des trois catégories de perturbation de vol énoncées aux sous-alinéas 86.11(1)b)(i) à (iii), puisque ces catégories allaient servir à déterminer « les normes de traitement et d'indemnisation, le cas échéant, auxquelles devra se conformer le transporteur aérien » : Canada, Office des transports du Canada, *Consultation à propos du règlement sur la protection des passagers aériens – Ce que nous avons entendu* (Ottawa : Office des transports du Canada, 2018), p. 10 (consultation sur le RPPA).

[16] Les voyageurs ont indiqué que les définitions devaient être suffisamment claires pour que les catégories pour lesquelles les transporteurs ne sont pas tenus de verser une indemnité « n'incluent pas par inadvertance les éléments pour lesquels les transporteurs aériens sont, en fait, entièrement responsables » : consultation sur le RPPA, p. 10. Les groupes de défense des droits des consommateurs ont dit craindre que des définitions trop générales permettent aux transporteurs de qualifier trop de situations comme étant totalement indépendantes de leur volonté ou attribuables à des facteurs de sécurité, et ont affirmé que les situations « relevant du

contrôle d'un transporteur aérien, mais nécessaires pour des raisons de sécurité » devaient être définies plus étroitement : consultation sur le RPPA, p. 10.

[17] Pour leur part, les transporteurs ont affirmé que les définitions devaient « refléter fidèlement les facteurs dont ils sont directement responsables » et « refléter le degré de contrôle qu'a un transporteur aérien sur chaque événement » : consultation sur le RPPA, p. 11. Ils ont fait valoir qu'ils ne devraient pas être tenus responsables « des problèmes qui n'auraient pas pu être atténués » et que les défaillances mécaniques qui ne peuvent pas être prévues ou prévenues par un entretien régulier « ne devraient pas être considérées comme relevant du contrôle du transporteur aérien » : consultation sur le RPPA, p. 11. Les transporteurs ont à nouveau indiqué que les définitions ne devraient « en aucun cas [...] créer de la pression sur l'équipe pour qu'elle prenne des décisions afin d'éviter les retards au détriment de la sécurité » : consultation sur le RPPA, p. 11.

[18] À l'issue de la consultation, l'Office a publié un projet de règlement dans la *Gazette du Canada* : Canada. *Gazette du Canada. Projet de réglementation, Règlement sur la protection des passagers aériens*, paragraphe 1(1), *Gazette du Canada*, 2018.I.4915 (le projet de règlement). Il y a ensuite apporté des modifications en tenant compte des commentaires formulés sur le projet de règlement: Canada. *Gazette du Canada. Règlement sur la protection des passagers aériens – Résumé de l'étude d'impact de la réglementation*, *Gazette du Canada*, 2019.II.2226 (le REIR).

[19] L'Office a reconnu que certains intervenants souhaitaient « davantage de précision et de clarté dans le règlement » en ce qui concerne les situations qui seraient considérées comme étant

nécessaires par souci de sécurité et indépendantes de la volonté du transporteur. Il a toutefois conclu qu'il n'était ni possible ni souhaitable que le Règlement soit entièrement normatif, ajoutant qu'il donnerait suite à ces commentaires à la fois par des rajustements à la réglementation et par la remise de documents d'information aux transporteurs aériens : REIR, p. 2241 et 2242.

[20] L'Office a toutefois élargi la définition de l'expression « nécessaire par souci de sécurité ». Le projet de règlement précisait que celle-ci s'entend des « exigences légales afin de réduire les risques pour la sécurité des passagers, mais ne comprend pas ce qui est nécessaire afin d'effectuer un entretien prévu, effectué conformément aux exigences légales » : projet de règlement, p. 4916. L'Office s'est exprimé ainsi au sujet de ce changement :

Nombre d'intervenants croient que la définition de « nécessaire par souci de sécurité » ne donne pas suffisamment de certitude quant au type de perturbations qu'elle vise. Sa formulation est suffisamment large pour inclure toutes les perturbations de vol qu'un transporteur doit subir pour exploiter l'aéronef en toute sécurité. L'[Office] fournira d'autres conseils au moyen de documents d'orientation.

Les intervenants de l'industrie du transport aérien disent craindre que l'accent sur les exigences juridiques, dans cette définition, vienne exclure les décisions en matière de sécurité que pourrait prendre le commandant conformément au système de gestion de la sécurité (SGS). Ce n'était pas là l'intention et, pour répondre à cette préoccupation, l'[Office] a clarifié la définition de « nécessaire par souci de sécurité » pour inclure la question entourant le SGS et la décision à la discrétion du commandant.

(REIR, p. 2242.)

[21] L'Office a par ailleurs ajouté les « défauts de fabrication » à la liste des situations indépendantes de la volonté du transporteur :

Les intervenants ont demandé pourquoi, contrairement au régime de l'Union européenne, il n'a pas été reconnu dans le projet de règlement [...] que les questions de sécurité soulevées par le fabricant ou l'autorité gouvernementale qui a décidé de clouer des aéronefs au sol ne sont pas attribuables au transporteur, car elles ne sont pas inhérentes à l'exercice normal des activités du transporteur (p. ex., un rappel du fabricant).

Dans son étude des commentaires des intervenants, l'[Office] a inclus les défauts de fabrication et des instructions de représentants d'État à la liste des situations indépendantes de la volonté du transporteur.

(REIR, p. 2242.)

[22] Pendant la consultation, bon nombre d'intervenants ont demandé que l'Office énonce de façon explicite la catégorie dans laquelle serait classée la perturbation découlant de l'atteinte de la limite d'heures de travail par un membre d'équipage (la « période de repos des équipages de conduite »). Pour guider les transporteurs sur ce point, l'Office a choisi de préparer une note d'interprétation plutôt que de modifier le projet de règlement. De l'avis de l'Office, la catégorie applicable est fonction de toute une gamme de situations différentes qui font « qu'à la base », des membres d'équipage « atteignent une limite d'heures de travail », par exemple « un employé malade, de mauvaises conditions météorologiques, une mauvaise gestion des horaires par le transporteur » : REIR, p. 2243.

[23] Des modifications portant sur « l'effet domino » ont également été apportées au projet de règlement. On parle d'effet domino notamment lorsqu'un retard attribuable aux conditions météorologiques a une incidence sur le prochain vol devant s'effectuer à bord de l'aéronef retardé, ou lorsqu'une perturbation survient tôt pendant un vol à plusieurs segments et a des conséquences sur les segments suivants : REIR, p. 2243. Alors que certains transporteurs et intervenants de l'industrie ont décrié l'absence de l'effet domino dans le projet de règlement, les

groupes de défense des droits des consommateurs ont dit craindre que l'effet domino soit classé dans une catégorie pour laquelle aucune indemnisation n'est prévue, ce qui, selon eux, constitue une zone grise potentielle. En réponse à ces commentaires, l'Office a ajouté au projet de règlement des dispositions portant précisément sur l'effet domino :

Devant les grandes préoccupations sur les effets domino, l'[Office] a clarifié le règlement à cet égard en reconnaissance des effets domino tout en établissant des limites raisonnables. Il est indiqué dans le RPPA que, lorsqu'un vol est perturbé par souci de sécurité, ou en raison de situations indépendantes de la volonté du transporteur, ces désignations pourraient également être appliquées à une perturbation subie à bord d'un vol subséquent. Toutefois, cela pourrait se faire seulement si la perturbation qui suit est directement attribuable au premier vol et si le transporteur a pris toutes les mesures qui pouvaient raisonnablement s'imposer pour rétablir l'horaire après la perturbation de vol initiale.

(REIR, p. 2243.)

C. *Promulgation du Règlement sur la protection des passagers aériens*

[24] Promulgué le 21 mai 2019, le Règlement est entré en vigueur en deux temps pour permettre aux transporteurs de modifier leurs systèmes en conséquence et d'apporter les modifications opérationnelles nécessaires. Ainsi, certaines dispositions sont entrées en vigueur le 15 juillet 2019, tandis que les dispositions relatives à l'attribution de sièges, aux retards et aux annulations sont entrées en vigueur le 15 décembre 2019.

[25] Les dispositions réglementaires pertinentes en l'espèce sont reproduites en annexe aux présents motifs.

[26] Selon le Règlement, le transporteur doit verser l'indemnité minimale aux passagers pour les inconvénients subis, uniquement si la perturbation lui est attribuable (Règlement, par. 12(1)) et, dans le cas d'un retard ou d'une annulation, si les passagers ont été informés quatorze jours ou moins avant l'heure de départ indiquée sur leur titre de transport initial (Règlement, al. 12(2)d) et 12(3)d)). Aucune indemnité n'est prévue dans les cas suivants :

- la perturbation est attribuable à une situation indépendante de la volonté du transporteur telle qu'une situation énoncée au paragraphe 10(1);
- la perturbation est attribuable au transporteur, mais nécessaire par souci de sécurité, conformément au paragraphe 11(1);
- la perturbation découle (est l'effet domino) d'une annulation ou d'un retard précédent attribuable à une situation indépendante de la volonté du transporteur, au titre du paragraphe 10(2);
- la perturbation découle (est l'effet domino) d'une annulation ou d'un retard précédent attribuable au transporteur, mais nécessaire par souci de sécurité, au titre du paragraphe 11(2).

[27] L'indemnité minimale à verser aux passagers en application des alinéas 12(2)d) (pour un retard) et 12(3)d) (pour une annulation) est précisée au paragraphe 19(1) du Règlement. Plus l'arrivée à destination est retardée, plus la somme à verser augmente. En outre, cette somme est plus importante si le transporteur répond à la définition de « gros transporteur », à savoir un transporteur qui a transporté un total de deux millions de passagers ou plus, dans le monde, au

cours de chacune des deux années civiles précédentes (Règlement, par. 1(2)). Pour obtenir une indemnité en lien avec le retard ou l'annulation de son vol, le passager doit déposer une demande auprès du transporteur avant le premier anniversaire de la perturbation en question (Règlement, par. 19(3)). Après avoir reçu la demande, le transporteur dispose de trente jours pour verser l'indemnité au passager ou lui fournir des motifs de son refus de la verser (Règlement, par. 19(4)). L'indemnité minimale à verser aux passagers en application de l'alinéa 12(4)d) (pour un refus d'embarquement) est, pour sa part, précisée au paragraphe 20(1) du Règlement.

[28] Les tableaux ci-dessous illustrent les indemnités prévues aux paragraphes 19(1) et 20(1) du Règlement :

Indemnité pour retard ou annulation de vol		
Heure d'arrivée à la destination retardée	Indemnité minimale	
	Gros transporteur	Petit transporteur
3 heures $\leq$ retard < 6 heures	400 \$	125 \$
6 heures $\leq$ retard < 9 heures	700 \$	250 \$
retard $\geq$ 9 heures	1 000 \$	500 \$

Indemnité pour refus d'embarquement	
Heure d'arrivée à la destination retardée	Indemnité minimale
retard < 6 heures	900 \$
6 heures $\leq$ retard < 9 heures	1 800 \$
retard $\geq$ 9 heures	2 400 \$

[29] Conformément au paragraphe 86.11(4) de la LTC, les obligations des transporteurs établies au titre du Règlement sont réputées figurer au tarif du transporteur dans la mesure où le tarif ne prévoit pas des conditions de transport plus avantageuses que ces obligations.

[30] À l'époque où sont survenus les événements ayant mené au présent appel, les passagers pouvaient, en vertu de l'article 67.1 de la LTC, déposer une plainte auprès de l'Office si le transporteur ne respectait pas ces obligations. S'il concluait que le transporteur avait, contrairement au paragraphe 67(3) de la LTC, appliqué un taux ne figurant pas au tarif, l'Office pouvait ordonner au transporteur de prendre des mesures correctives, notamment de verser l'indemnité prévue. Les dispositions détaillées en lien avec le dépôt d'une plainte, le recours à la médiation et la décision relative à la plainte figurent maintenant aux articles 85.01 à 85.16 de la LTC.

D. *Orientation de l'Office quant à l'interprétation du Règlement*

[31] Après la promulgation du Règlement, l'Office a diffusé des documents d'orientation non contraignants ainsi qu'une décision d'interprétation afin de guider l'industrie du transport aérien et le public au sujet des obligations des transporteurs. Je décris ces documents ci-dessous.

1) Le guide complémentaire relatif à la pénurie de membres d'équipage

[32] L'Office a publié en 2020 un document d'orientation non contraignant portant sur les plaintes de passagers liées à une pénurie de membres d'équipage : Canada. Office des transports

du Canada, *Guide complémentaire : preuves exigées des compagnies aériennes faisant l'objet de plaintes liées à une pénurie d'équipage*, n° TT4-76/2022F-PDF (Ottawa : Office des transports du Canada, 2020) [Guide complémentaire]. Selon le Guide complémentaire, dans le contexte d'une plainte de passager liée à son droit à une indemnité, le transporteur qui allègue que la perturbation de vol était indépendante de sa volonté ou qu'elle lui était attribuable, mais nécessaire par souci de sécurité, doit présenter des éléments de preuve à l'appui de son allégation. Il y est précisé qu'en l'absence de tels éléments de preuve, l'Office peut décider que la perturbation était attribuable au transporteur. Une liste non exhaustive d'éléments de preuve que peut fournir le transporteur qui affirme que la perturbation de vol a été causée par une pénurie de membres d'équipage est fournie aux pages 2 et 3 du guide complémentaire :

1. Documentation confirmant pourquoi l'équipage affecté au vol était absent – exemple de documents :

- rapports d'absence de l'équipage, comme les registres de présences ou de maladie;
- registres du temps en service de l'équipage montrant l'expiration du nombre d'heures de travail autorisé des membres de l'équipage, pour des raisons de sécurité;
- registres des incidents ou autres types de documents sur l'incapacité de l'équipage à se présenter au travail, ou son indisponibilité pour des vols précis attribués. Ces registres doivent renfermer des détails sur l'incident ou décrire les circonstances et les raisons pour lesquelles l'équipage était incapable de travailler ou non disponible, y compris pendant combien de temps. Par exemple, si l'équipage est resté coincé ailleurs en raison de mauvaises conditions météorologiques ou d'une défaillance mécanique, les registres présentés en preuve doivent montrer la cause de toute perturbation de vol survenue en conséquence, indiquer si des membres de l'équipage ont dépassé le nombre d'heures de travail autorisé, et la durée de leur absence subséquente et/ou combien de temps ils sont restés coincés ailleurs.

2. Plans d'urgence préparés par la compagnie aérienne en cas de pénurie d'équipage, expliquant les mesures qu'elle prendrait dans les situations suivantes :

- situations qui pourraient causer des absences ou des pénuries d'équipage, et qui font partie des opérations quotidiennes (p. ex., conflit de travail, conditions météorologiques et environnementales, problèmes informatiques et pannes de réseau, épidémie ou urgences médicales, conditions d'exploitation intérieures versus internationales);
- taille du personnel d'équipage à la disposition de la compagnie aérienne en lien avec la portée de ses activités au lieu en question;
- disponibilité et nombre d'équipages de réserve, et procédures sur leur répartition;
- plans de reprise des activités en cas de pénurie potentielle d'équipages.

3. Rapports confirmant les mesures que la compagnie aérienne a prises pour trouver un équipage de remplacement, et les raisons pour lesquelles ces mesures, même si elles étaient prévues dans son plan d'urgence, ont échoué – par exemple :

- preuve que la réserve d'équipages était épuisée;
- tout renseignement sur des changements imprévus à l'effectif de la compagnie aérienne qui ont pu faire en sorte que l'équipage de remplacement n'était plus disponible.

2) Le guide sur les types et catégories de perturbation de vol

[33] L'Office a également publié un document d'orientation non contraignant (révisé en septembre 2022) dans lequel sont décrites les différentes catégories de perturbation de vol :

Canada. Office des transports du Canada. *Guide sur les types et catégories de perturbations de vol*, n° TT4-50/17-2022F-PDF (Ottawa : Office des transports du Canada, 2020) [guide de l'Office].

[34] Selon l'Office, la catégorie des perturbations attribuables au transporteur concerne les perturbations qui sont attribuables au transporteur et qui ne sont pas nécessaires par souci de sécurité. Souvent, ces perturbations découlent de décisions de nature commerciale (vols en sursréservation, vols regroupés ou annulés en raison d'une faible demande de sièges ou décisions semblables visant à maximiser les revenus) ou de décisions que le transporteur prend dans le cadre de ses activités courantes (horaires et disponibilité des membres d'équipage, activités de préparation du vol, comme le nettoyage de l'aéronef, le chargement des bagages et le ravitaillement en carburant, et la maintenance planifiée). L'Office ajoute que les perturbations associées aux activités courantes du transporteur peuvent, dans certains cas précis, être considérées comme attribuables au transporteur, mais nécessaires par souci de sécurité, ou comme indépendantes de la volonté du transporteur.

[35] Selon le guide de l'Office, la catégorie des perturbations attribuables au transporteur, mais nécessaires par souci de sécurité s'applique généralement lorsqu'une perturbation est requise pour assurer la sécurité du vol et des personnes à bord de l'aéronef, notamment en conformité aux exigences énoncées dans le *Règlement de l'aviation canadien*, DORS/96-433 [le RAC] ainsi qu'aux normes connexes. Les défaillances mécaniques inattendues qui pourraient compromettre la sécurité des passagers, les décisions du transporteur qui reposent sur son système de gestion de la sécurité (SGS) et les décisions discrétionnaires que prennent les pilotes pour des raisons de sécurité figurent également dans cette catégorie.

[36] Enfin, toujours selon le guide de l'Office, la catégorie des perturbations indépendantes de la volonté du transporteur concerne les perturbations causées par des événements sur lesquels le

transporteur n'a aucun contrôle, comme des préoccupations de sécurité ou de sûreté, des urgences médicales et des phénomènes naturels.

3) La Décision d'interprétation

[37] Au cours des deux premiers mois suivant l'entrée en vigueur complète du Règlement, l'Office a reçu plus de 3 000 plaintes de passagers en lien avec l'obligation des transporteurs de communiquer la raison du retard ou de l'annulation conformément au Règlement. Il a analysé 567 demandes visant des transporteurs. Constatant que plusieurs des questions soulevées pouvaient constituer des points communs de désaccord entre les passagers et les transporteurs, l'Office a ouvert les actes de procédure en lien avec huit questions d'interprétation générales dans le but de rendre une décision d'interprétation qui favoriserait une compréhension claire et uniforme des obligations des transporteurs : Office des transports du Canada, Lettre de décision n° LET-C-A-72-2020, par. 18. En outre, l'Office a reçu les observations de plusieurs transporteurs parties aux demandes, y compris l'appelante WestJet, Swoop, l'intervenante Air Canada et Sunwing. L'Office a également reçu les énoncés de position d'associations de transporteurs ainsi que de groupes de défense des droits des passagers. Enfin, il a reçu les réponses de 20 demandeurs passagers.

[38] L'Office a par la suite donné des précisions sous la forme d'une décision d'interprétation : Office des transports du Canada, Décision n° 122-C-A-2021 (la Décision d'interprétation). Le tableau ci-dessous présente les questions relatives à l'interprétation les plus

pertinentes en l'espèce sur lesquelles l'Office s'est penché dans la Décision d'interprétation ainsi que le résumé des conclusions de l'Office en lien avec ces questions :

Question d'interprétation	Conclusion de l'Office (Décision d'interprétation, par. 4)
Question 1 : Quel niveau de détail concernant la raison de la perturbation d'un vol devrait être fourni aux passagers par les transporteurs conformément à l'alinéa 13(1)a du [Règlement]?	L'alinéa 13(1)a) exige que les transporteurs fassent des efforts raisonnables pour communiquer la raison d'une perturbation de vol aux passagers en donnant assez de détails pour que les passagers comprennent la raison invoquée et en quoi cette dernière a causé la perturbation de vol.
Question 2 : Si un transporteur refuse de verser une indemnité au motif que la perturbation d'un vol lui était attribuable, mais nécessaire par souci de sécurité ou qu'elle était indépendante de sa volonté, quel niveau de détail concernant la raison de la perturbation du vol doit-il inclure dans l'explication donnée au passager conformément au paragraphe 19(4) du [Règlement]?	Le paragraphe 19(4) exige que le transporteur communique, dans les explications offertes lorsqu'il rejette une demande d'indemnisation d'un passager, suffisamment d'information pour permettre au passager de décider s'il souhaite contester ce rejet.
Question 3 : Comment catégoriser une perturbation de vol pour laquelle il existe de multiples raisons?	La raison principale de la perturbation de vol ou le facteur y ayant contribué le plus considérablement est le critère qu'il faut utiliser pour déterminer à quelle catégorie appartient une perturbation de vol lorsque de nombreuses raisons y ont contribué.
Question 4 : Comment catégoriser une perturbation de vol causée par une pénurie de membres d'équipage?	Pour catégoriser une perturbation de vol causée par une pénurie de membres d'équipage, il faut tenir compte des circonstances entourant cette pénurie, notamment des facteurs comme la catégorisation des événements ayant causé la pénurie, et à savoir si le transporteur a dressé et

	mis en place des plans de continuité raisonnables.
--	--

[39] L'Office a souligné que les transporteurs qui étaient parties aux demandes avaient adopté des positions différentes quant à la catégorie à laquelle devrait être associée la perturbation de vol découlant d'une pénurie de membres d'équipage. Par exemple, Air Canada a fait valoir que chaque situation de pénurie de membres d'équipage devrait être évaluée au cas par cas. Selon elle, une planification adéquate des équipages et l'arrivée tardive d'un membre d'équipage pour des raisons attribuables au transporteur restent des situations qui sont attribuables à ce dernier. Si la perturbation de vol est causée par une raison indépendante de la volonté du transporteur (p. ex. conditions météorologiques, grèves, pandémies ou maladie d'un membre d'équipage), la perturbation devrait être considérée comme indépendante de sa volonté. Toutefois, selon Air Canada, la perturbation de vol découlant du dépassement de la limite de temps de service d'un membre d'équipage est liée à une question de sécurité. Si les membres d'équipage sont libres de décider d'exploiter ou non le vol malgré l'atteinte de la limite de temps de service d'un membre d'équipage, « les transporteurs ne devraient pas être pénalisés pour une décision discrétionnaire liée à la sécurité, parce que les équipages pourraient sentir une pression les incitant à exploiter un vol afin d'éviter des coûts additionnels pour le transporteur » : Décision d'interprétation, par. 79. Pour leur part, Swoop et l'appelante ont fait valoir que « les pénuries de membres d'équipage sont souvent causées par des raisons indépendantes de la volonté du transporteur, et qu'elles sont toujours liées à des questions de sécurité » : Décision d'interprétation, par. 81.

[40] L'Office a indiqué que les demandeurs passagers avaient fait valoir que les transporteurs sont responsables des problèmes entourant leurs effectifs et qu'ils devraient savoir quand les

limites de temps de service d'un équipage sont atteintes et être capables de régler les pénuries de membres d'équipage dans un délai raisonnable : Décision d'interprétation, par. 83. Air Passenger Rights, un groupe de défense des droits des passagers, a soutenu que les transporteurs « sont entièrement responsables de leurs effectifs et doivent donc veiller à disposer d'assez d'équipages en réserve » et que les pénuries de membres d'équipage ne devraient pas être considérées comme des mesures nécessaires « par souci de sécurité » : Décision d'interprétation, par. 86 et 87.

Airhelp, un autre groupe de défense des droits des passagers, a fait valoir que les perturbations causées par une pénurie de membres d'équipage devraient être considérées comme attribuables aux transporteurs, mais nécessaires par souci de sécurité, seulement si, « en raison de circonstances très extraordinaires, le transporteur est incapable de trouver de l'équipage de remplacement et de s'assurer que les membres de l'équipage ne soient pas trop fatigués pour que l'aéronef soit exploité en toute sécurité » : Décision d'interprétation, par. 88.

[41] Voici l'analyse et les déterminations de l'Office au sujet de la catégorie à laquelle devrait être associée la perturbation causée par une pénurie de membres d'équipage :

[89] Une pénurie de membres d'équipage peut être causée par des situations et des circonstances variées, dont des retards entraînant l'expiration des temps de service. L'Office est d'accord avec les défenderesses lorsqu'elles affirment qu'un transporteur ne devrait pas être pénalisé si lui ou son équipage a pris une décision discrétionnaire concernant l'exploitation sécuritaire d'un aéronef. Toutefois, comme les absences ou les pénuries de personnel font partie du quotidien, il est possible de les prévoir et de planifier en conséquence, y compris celles qui se produisent parce que les limites de temps de service sont atteintes.

[90] L'Office fait remarquer que les transporteurs sont responsables de l'établissement des horaires de leurs équipages, y compris d'une planification de continuité raisonnable. La pénurie de membres d'équipage causée par une erreur du transporteur dans l'établissement des horaires serait donc une situation qui lui serait attribuable.

[91] Pour catégoriser une perturbation de vol causée par une pénurie de membres d'équipage, il faut considérer les circonstances entourant cette pénurie, y compris, mais sans s'y limiter, les facteurs suivants :

1. à savoir si des événements ayant affecté le vol ont causé la pénurie de membres d'équipage et si ces événements étaient indépendants de la volonté du transporteur, attribuables au transporteur, ou attribuables au transporteur mais nécessaires par souci de sécurité;
2. à savoir si le transporteur a préparé et mis en place des plans de continuité raisonnables, compte tenu des éléments qui peuvent influencer sur l'affectation d'un nouvel équipage, par exemple si le problème est survenu en région éloignée ou à l'étranger.

[92] En ce qui concerne le premier facteur, une variété d'événements peuvent contribuer à une pénurie de membres d'équipage, qu'ils soient attribuables au transporteur ou indépendants de sa volonté, et la possibilité d'avoir le contrôle sur des événements peut avoir une incidence sur la possibilité d'avoir le contrôle sur la pénurie de membres d'équipage que ces événements entraînent. Le paragraphe 10(1) du [Règlement] renferme une liste non exhaustive de situations indépendantes de la volonté du transporteur, et certaines de ces situations peuvent contribuer à une pénurie de membres d'équipage, comme des conflits de travail (alinéa 10(1)j)), des conditions météorologiques (alinéa 10(1)c)), ou encore des urgences médicales (alinéa 10(1)h)). La maladie inattendue d'un membre d'équipage pourrait entraîner une pénurie de membres d'équipage; un retard causé par la météo pourrait faire en sorte que les membres d'un équipage dépassent leur limite de temps de service et déterminent qu'il serait dangereux pour eux d'exploiter l'aéronef. De même, un retard causé pour une raison attribuable au transporteur mais nécessaire par souci de sécurité pourrait aussi faire en sorte qu'un équipage dépasse sa limite de temps de service, par exemple un problème mécanique qui entraînerait un retard de vol.

[93] Toutefois, même si les situations indépendantes de la volonté du transporteur, ou celles attribuables au transporteur mais nécessaires par souci de sécurité, contribuent à la pénurie de membres d'équipage, il est quand même possible d'arriver à la conclusion que cette pénurie est attribuable au transporteur, selon le deuxième facteur mentionné précédemment, à savoir si le transporteur a préparé et mis en place des plans de continuité raisonnables pour faire appel à un équipage de remplacement.

[94] Le plan de continuité du transporteur et les éléments qui influent sur l'affectation d'un nouvel équipage seront évalués au cas par cas. L'obligation d'avoir un équipage en réserve devrait être fondée sur les circonstances

particulières de la perturbation de vol. L'Office reconnaît que des situations extraordinaires peuvent avoir une incidence sur l'équipage en réserve du transporteur, comme une maladie touchant un nombre important de membres d'équipage. Le transporteur peut également être incapable de trouver un équipage de remplacement en cas de conflit de travail. L'Office fait également remarquer que des retards peuvent affecter les vols servant à amener un équipage de remplacement pour des raisons indépendantes de la volonté du transporteur, comme des retards causés par de mauvaises conditions météorologiques.

[95] Lorsqu'ils établissent des plans de continuité raisonnables, les transporteurs ne sont pas nécessairement tenus d'avoir un équipage en réserve disponible à tous les aéroports où ils mènent leurs activités. Aux aéroports achalandés, comme dans les grands centres, on s'attendra davantage à ce que le transporteur dispose d'un équipage en réserve pour les absences de membres d'équipage dans des cas habituels du quotidien, par exemple qui tombent malades à l'occasion. L'Office comprend que la recherche d'un équipage de remplacement sera probablement plus difficile dans des régions plus éloignées ou à l'étranger, surtout aux endroits où les activités du transporteur sont limitées. Par exemple, si un transporteur canadien exploite un grand nombre de routes à destination de l'Europe, il pourrait être raisonnable de sa part d'avoir un équipage en réserve dans une ville européenne où se trouve un grand aéroport, comme à Londres, au Royaume-Uni.

(Décision d'interprétation.)

[42] À la lumière de cet historique des dispositions législatives et réglementaires portant sur les catégories de perturbation de vol ainsi que de l'interprétation qu'en fait l'Office dans les documents d'orientation non contraignants et la Décision d'interprétation, j'examine les faits particuliers de l'espèce ainsi que la façon dont l'Office, suivant l'orientation qu'il a formulée, a appliqué le cadre réglementaire à la plainte de l'intimé dans sa Décision.

E. *Faits de l'espèce*

[43] Le 18 juillet 2021, l'intimé Owen Lareau devait initialement prendre un vol de WestJet de Regina jusqu'à Toronto (le vol), puis de Toronto jusqu'à Ottawa, sa destination finale.

L'aéronef devait décoller de Regina à 11 h 30, mais le vol a été annulé moins d'une heure avant le décollage en raison d'une pénurie de membres d'équipage.

[44] WestJet a réservé pour M. Lareau un vol à destination de Calgary dont le départ était prévu un peu plus tard le même jour. M. Lareau a passé la nuit à Calgary et a utilisé les bons de repas et d'hébergement que WestJet lui avait remis, puis a pris un vol à destination d'Ottawa le lendemain. Il est arrivé à sa destination finale environ 21 heures plus tard que prévu.

[45] M. Lareau a demandé à WestJet une indemnité du fait de la perturbation de vol. WestJet a rejeté la demande de M. Lareau, affirmant qu'elle n'était [TRADUCTION] « pas en mesure de [lui] accorder l'indemnité demandée puisque le vol a été annulé en raison de la disponibilité des membres d'équipage et que [l'annulation] était nécessaire par souci de sécurité ».

[46] Le 17 août 2021, soit trois jours après avoir été informé du rejet de sa demande, M. Lareau a porté plainte auprès de l'Office, affirmant qu'il souhaitait obtenir [TRADUCTION] « de plus amples renseignements au sujet de ce souci de sécurité » puisque, selon lui, WestJet manquait de personnel. Il a ajouté qu'il avait perdu une journée de salaire et qu'il aurait pu trouver une solution de rechange s'il avait été avisé de l'annulation dans les semaines ou les jours précédents. Il a demandé une indemnité en compensation des revenus perdus.

[47] En réponse à la plainte, WestJet a soumis les communications et notes du centre de contrôle opérationnel. Trois des entrées du 18 juillet 2021 concernent le vol :

[TRADUCTION]

10 h 24 : Arrêt de travail du premier officier. Le service à la clientèle tente de trouver une solution.

10 h 24 : Arrêt de travail du premier officier – ils cherchent une solution! ALLEZ AFF ÉQUIPAGES!

10 h 49 : Aucun premier officier disponible – possible inquiétude de l'équipage liée à la COVID – vol annulé – YQR/YYZ avisés.

[48] WestJet a également soumis la capture d'écran de deux courriels : un envoyé le 18 juillet 2021 à 10 h 44, avisant les [TRADUCTION] « équipes » de l'annulation du vol, et l'autre envoyé le 19 juillet 2021 aux petites heures, présentant le rapport quotidien du directeur de service du centre de contrôle pour la journée du 18 juillet 2021, et précisant que le premier officier était en arrêt de travail.

[49] Dans un courriel du 12 novembre 2021, WestJet a fourni l'explication suivante à l'Office :

[TRADUCTION]

[Le vol] a été annulé pour une raison indépendante de la volonté du transporteur découlant d'un enjeu de sécurité associé à l'équipage. Plus précisément, un premier officier n'a pas été en mesure de se présenter au travail pour cause de maladie. YQR n'est pas une base d'affectation de WestJet. Les membres d'équipage y sont donc en nombre limité et nous n'avons pas été en mesure de compléter l'équipage pour pouvoir exploiter le vol en toute sécurité.

F. *Décision*

[50] Le 8 juillet 2022, l'Office a conclu que l'annulation du vol de M. Lareau était attribuable à WestJet et qu'elle n'était pas nécessaire par souci de sécurité. Ainsi, l'Office a statué que

M. Lareau avait droit à une indemnité de 1 000 \$ pour les inconvénients qui lui avaient été causés.

[51] L'Office a déclaré que le transporteur qui affirme que la perturbation de vol lui était attribuable, mais était nécessaire par souci de sécurité, ou qu'elle était indépendante de sa volonté, doit établir le bien-fondé de son affirmation et fournir les éléments de preuve sur lesquels il se fonde pour déterminer la catégorie à laquelle appartient la perturbation : Décision, par. 7.

[52] L'Office a résumé les sections pertinentes de la Décision d'interprétation, lesquelles sont énoncées plus haut. Il a affirmé que, « [e]n général, les transporteurs ont le contrôle sur les problèmes d'effectifs » : Décision, par. 10. Il a par la suite décrit ce que le transporteur devait démontrer pour établir que la perturbation de vol qui lui est attribuable était « nécessaire par souci de sécurité ». L'interprétation de l'Office est bien résumée dans les passages suivants :

[...] les perturbations attribuables au transporteur mais nécessaires par souci de sécurité devraient être limitées aux événements qui ne peuvent être anticipés ou évités ou, autrement dit, qui ne peuvent être évités par la prudence et la diligence du transporteur.

[...]

[...] le seuil pour établir qu'une pénurie de membres d'équipage n'est pas attribuable au transporteur aux termes de l'article 12 du [Règlement] est élevé. Le transporteur doit démontrer qu'il ne pouvait pas prévenir de façon raisonnable la perturbation malgré une planification adéquate.

[...]

Toutefois, si une pénurie de membres d'équipage est attribuable aux actions ou à l'inaction du transporteur, la perturbation sera considérée comme attribuable au transporteur aux fins du [Règlement]. En effet, une perturbation causée par une

pénurie de membres d'équipage ne devrait pas être considérée comme étant « nécessaire par souci de sécurité » lorsque le transporteur est celui qui a causé le problème de sécurité à la suite de ses propres actions.

(Décision, par. 9, 11 et 12 (non souligné dans l'original).)

[53] Au sujet des faits, l'Office a indiqué que le seul élément de preuve pertinent que WestJet avait fourni consistait en des notes de son centre de contrôle des opérations, dont il est fait mention plus haut, selon lesquelles ce dernier n'avait pas été en mesure de trouver un autre premier officier. Selon l'Office, cet élément de preuve n'explique pas pourquoi les efforts déployés pour trouver un remplaçant ont échoué. L'Office a ajouté que WestJet n'avait pas indiqué si elle avait envisagé la possibilité de faire venir à Regina un premier officier de remplacement pour que le vol puisse être exploité, quitte à ce qu'il soit retardé. En outre, l'Office a souligné que WestJet n'avait présenté aucun élément de preuve concernant les plans de continuité en place pour s'assurer de la disponibilité d'autres premiers officiers en cas de pénurie de membres d'équipage. Ainsi, l'Office a conclu que les éléments de preuve dont il disposait n'établissaient pas que l'annulation était « inévitable malgré une planification adéquate » et qu'elle « n'était pas attribuable aux propres actions ou à la propre inaction de WestJet » :
Décision, par. 13.

G. *Appel de la Décision devant notre Cour*

[54] L'appelante a demandé et obtenu l'autorisation d'interjeter appel de la Décision en vertu de l'article 41 de la LTC. Selon cet article, il peut être interjeté appel, avec l'autorisation de la Cour, sur une question de droit ou de compétence. La question de droit dont notre Cour est saisie

concerne la portée de la catégorie des perturbations nécessaires par souci de sécurité : dans quelles circonstances la perturbation de vol est-elle « attribuable [au transporteur], mais [...] nécessaire par souci de sécurité » au titre de l'article 11 du Règlement?

[55] L'appelante, WestJet, et l'intimé, M. Lareau, sont les parties dans le présent appel. Notre Cour a accordé le statut d'intervenante à Air Canada. Par ailleurs, l'Office a transmis ses observations à notre Cour conformément au paragraphe 41(4) de la LTC : voir *WestJet v. Lareau*, 2024 FCA 77. Je fais dans la section qui suit le résumé de leurs observations.

III. ARGUMENTS DES PARTIES, DE L'INTERVENANTE ET DE L'OFFICE

A. *Position de l'appelante*

[56] L'appelante avance que le terme « nécessaire par souci de sécurité » doit être interprété en fonction du libellé de sa définition dans le Règlement. Selon elle, lorsque la compagnie aérienne prend une mesure nécessaire par souci de sécurité qui ne se rapporte pas à une défaillance mécanique, la question à trancher est de déterminer si la perturbation de vol constitue une « exigence légale à respecter afin de réduire les risques pour la sécurité des passagers ».

[57] Quant aux faits de l'espèce, l'appelante fait remarquer que, comme l'Office l'a reconnu dans la Décision, le RAC lui interdit d'utiliser un aéronef avec un seul pilote : RAC, article 703.86. Qui plus est, le RAC interdit au premier officier qui est malade ou qui n'est pas apte au travail d'agir en qualité de membre d'équipage : RAC, article 602.02. Par conséquent,

l'appelante fait valoir qu'étant donné son incapacité de trouver un autre premier officier, l'annulation du vol constituait une exigence légale à respecter afin de réduire les risques pour la sécurité des passagers et était donc nécessaire par souci de sécurité.

[58] L'appelante fait valoir que son interprétation est étayée non seulement par le sens ordinaire des termes du Règlement (plus particulièrement la définition de « nécessaire par souci de sécurité »), mais également par le Règlement dans son ensemble ainsi que par l'objet du sous-alinéa 86.11(1)b)(ii) de la LTC et de l'article 11 du Règlement, dans le contexte de l'objet du régime légal.

[59] L'appelante considère que, selon le sens ordinaire des termes de la définition de « nécessaire par souci de sécurité », la cause de la situation à l'origine du problème de sécurité n'a aucune importance, et ce, même si celui-ci est attribuable aux actions ou à l'inaction du transporteur, sauf pour ce qui est des perturbations découlant de problèmes relevés lors de la maintenance planifiée. La question à trancher est donc la suivante : dans les circonstances, quelle qu'en soit la cause, y avait-il obligation légale de retarder ou d'annuler le vol afin de réduire les risques pour la sécurité des passagers ?

[60] L'appelante allègue que l'Office a limité la catégorie des perturbations nécessaires par souci de sécurité aux événements qui ne peuvent être évités malgré la prudence et la diligence du transporteur, et qu'il a exclu de cette catégorie toutes les perturbations causées par une pénurie de membres d'équipage lorsque les propres actions du transporteur sont à l'origine du problème de sécurité. Ainsi, l'interprétation de l'Office ne met l'accent que sur la cause du problème de

sécurité, sur sa prévisibilité et sur le fait qu'il est attribuable au transporteur, plutôt que sur la sécurité elle-même.

[61] Selon l'appelante, cela a pour effet de vider de son sens la catégorie des perturbations nécessaires par souci de sécurité au point de ne laisser que deux véritables catégories de perturbations :

[TRADUCTION]

[L]a perturbation causée par des facteurs imprévisibles et qui n'aurait pas pu être évitée est indépendante de la volonté du transporteur, qui n'est pas tenu à l'indemnisation; inversement, la perturbation causée par des facteurs prévisibles et qui aurait pu être évitée est attribuable au transporteur, qui est alors tenu à l'indemnisation.

(Mémoire des faits et du droit de l'appelante, par. 75.)

[62] L'appelante invoque le Règlement dans son ensemble à l'appui de son interprétation textuelle, en particulier les paragraphes 10(2) et 11(2), qui portent sur l'effet domino. Elle souligne que, pour que le transporteur puisse catégoriser comme « nécessaire par souci de sécurité » la perturbation de vol directement imputable à la perturbation d'un vol précédent elle aussi « nécessaire par souci de sécurité », le libellé des dispositions sur l'effet domino exige expressément que le transporteur prouve qu'il a pris toutes les mesures nécessaires pour atténuer les conséquences de la perturbation antérieure. Autrement dit, lorsque le Règlement oblige le transporteur à prouver que la perturbation n'aurait pas pu être évitée par la prise de mesures raisonnables, il utilise des termes explicites. L'appelante, invoquant la règle de l'exclusion implicite de l'interprétation des lois, fait valoir que l'absence de termes similaires au paragraphe 11(1) du Règlement ou à la définition de « nécessaire par souci de sécurité » signifie

que, pour qu'une perturbation soit catégorisée comme « nécessaire par souci de sécurité », le transporteur n'a pas à prouver que l'événement qui l'a provoquée était imprévisible ou n'aurait pas pu être évité par la prise de mesures raisonnables.

[63] Enfin, l'appelante affirme que son interprétation de la catégorie des perturbations nécessaires par souci de sécurité est compatible avec ce qu'elle considère comme la raison d'être de la catégorie des perturbations de vol non assorties d'une obligation d'indemnisation, soit [TRADUCTION] « dissuader les transporteurs et les membres d'équipage de prendre des décisions motivées par le désir d'éviter de devoir verser des indemnités plutôt que par la sécurité des passagers, qui passe avant tout »: mémoire des faits et du droit de l'appelante, par. 85. Elle avance que cette raison d'être concorde avec la crainte, exprimée par les transporteurs lors des audiences du comité parlementaire sur les modifications proposées à la LTC et lors des consultations ayant précédé la promulgation du Règlement, à l'effet qu'un régime qui pénalise les transporteurs pour la prise de décisions relatives à la sécurité mette les passagers en danger. Elle souligne que l'Office, dans sa Décision d'interprétation, convient que les transporteurs ne doivent pas être pénalisés pour les décisions prises par le transporteur ou les membres d'équipage dans le but d'assurer l'utilisation sécuritaire de l'aéronef.

[64] L'appelante avance que l'inclusion par le législateur de la catégorie des perturbations nécessaires par souci de sécurité démontre qu'il ne voulait pas d'un modèle obligeant le transporteur à verser une indemnité s'il est incapable de prouver qu'il a pris toutes les mesures raisonnables pour éviter la perturbation. Les perturbations nécessaires par souci de sécurité doivent être traitées différemment, en ce qui concerne les obligations qui incombent aux

transporteurs, que d'autres types de perturbations qui leur sont attribuables. Les transporteurs ne doivent pas être tenus à l'indemnisation afin que leurs décisions soient guidées uniquement par le souci d'assurer la sécurité, et non par des considérations financières. Si l'appelante reconnaît que le Règlement a pour but de créer une déclaration des droits des passagers aériens, elle souligne qu'il est dans l'intérêt des passagers que la LTC et le Règlement soient interprétés de manière à assurer leur sécurité.

B. *Position de l'intimé*

[65] L'intimé fait valoir que l'interprétation du terme « nécessaire par souci de sécurité » avancée par l'appelante fait fi du mot « nécessaire ». Selon lui, le mot « nécessaire » implique que l'Office a le pouvoir d'examiner l'explication donnée par le transporteur pour la perturbation, ce qui concorde avec l'obligation d'indiquer la raison du retard que l'article 13 du Règlement impose aux transporteurs. L'intimé avance que si l'appelante avait pu faire appel à des pilotes employés à une distance raisonnable de Regina pour remplacer le premier officier malade, mais avait omis de le faire, puis qu'elle avait annulé le vol, l'annulation serait imputable à des considérations financières ou à un problème de ressources humaines, et non à un souci de sécurité.

[66] L'intimé considère que la position de l'appelante revient à dire qu'il suffit au transporteur de déclarer qu'une perturbation est nécessaire par souci de sécurité, sans preuve à l'appui, pour qu'elle soit catégorisée comme telle. Selon lui, cette position est incompatible avec l'obligation

que le Règlement impose au transporteur de fournir les raisons pour lesquelles il refuse de verser l'indemnité au passager.

C. *Position de l'Office*

[67] L'Office est aussi d'avis que la position de l'appelante selon laquelle il suffit au transporteur d'indiquer qu'il existe un problème de sécurité pour établir qu'une perturbation est nécessaire par souci de sécurité fait fi du mot « nécessaire ». Selon l'Office, le libellé habilite l'Office à examiner les circonstances qui ont causé le problème de sécurité, y compris la conduite du transporteur, pour déterminer la catégorie du Règlement à laquelle appartient la perturbation.

[68] L'Office indique que plusieurs facteurs peuvent causer une perturbation, notamment les conditions météorologiques, les erreurs du personnel, les considérations financières et les problèmes de sécurité, et que l'Office doit en déterminer la cause principale. Même s'il y a un problème de sécurité, l'Office peut conclure que la perturbation a été causée par un facteur entièrement attribuable au transporteur :

[TRADUCTION]

La question demeure pourquoi la perturbation de vol était nécessaire. Si elle l'était pour une raison de sécurité, aucune indemnisation n'est requise. Si elle était nécessaire en raison d'une situation attribuable au transporteur qui a causé un problème de sécurité, il est loisible à l'Office de conclure que c'est cette situation, et non le problème de sécurité, qui a causé la perturbation du vol [souligné dans l'original].

(Mémoire des faits et du droit de l'Office des transports du Canada, par. 49.)

D. *Position de l'intervenante*

[69] Dans ses observations, l'intervenante Air Canada a peu à dire sur l'interprétation du Règlement, mais souscrit à l'opinion de l'appelante selon laquelle le critère que l'Office applique pour déterminer si la perturbation était nécessaire par souci de sécurité n'est pas axé sur la sécurité elle-même et vise plutôt à établir si la perturbation était prévisible et aurait pu être évitée par la prudence et la diligence du transporteur.

[70] L'intervenante allègue que, dans le contexte d'une pénurie de membres de personnel, la norme de l'Office concernant « la prudence et la diligence du transporteur » exige du transporteur qu'il démontre que la pénurie de membres d'équipage était inévitable malgré une planification adéquate et qu'elle n'était pas attribuable aux propres actions ou à la propre inaction du transporteur. Selon l'intervenante, cette norme n'est pas fondée en droit et peut difficilement être mise en application; l'Office tient les transporteurs à la norme impossible de la perfection en les obligeant à [TRADUCTION] « prouver rétroactivement qu'ils n'auraient rien pu faire différemment pour prévenir la perturbation de vol » :

[TRADUCTION]

[A]u lieu de se demander si le transporteur a pris des mesures raisonnables pour prévenir les perturbations de vol, l'Office se demande si, avec le recul, le transporteur aurait pu prendre des mesures pour prévenir la perturbation de vol. En l'absence de preuve qu'il n'y avait rien à faire pour prévenir la perturbation de vol, l'Office présume que la pénurie de membres d'équipage est attribuable à la compagnie aérienne.

(Mémoire des faits et du droit de l'intervenante, par. 14.)

[71] L'intervenante avance que, pour être convaincu qu'une perturbation de vol était « inévitable malgré une planification adéquate », l'Office s'attend à ce que les transporteurs documentent la façon dont leurs plans de continuité sont déployés dans différentes situations, conservent tous les renseignements importants au moment des faits et soient en mesure de retracer le fil des événements, aussi complexes soient-ils. L'intervenante considère que ces attentes sont irréalistes et imposent aux transporteurs un fardeau déraisonnable et non fondé en droit qui est en outre incompatible avec leurs réalités opérationnelles et donc contraire à l'intention du Règlement.

IV. ANALYSE

A. *Question en litige et norme de contrôle applicable*

[72] La question centrale dont notre Cour est saisie en est une d'interprétation de la loi : qu'est-ce qu'une perturbation de vol qui est « attribuable [au transporteur], mais qui est nécessaire par souci de sécurité », en application de l'article 11 du Règlement?

[73] La Cour suprême du Canada a confirmé que les normes de contrôle applicables en appel s'appliquent aux appels interjetés avec autorisation devant notre Cour en vertu de l'article 41 de la LTC : *Association du transport aérien international c. Canada (Office des transports)*, 2024 CSC 30, [2024] A.S.C. n° 30 (QL), para. 25 [ATAI]. Comme l'interprétation de la catégorie des perturbations nécessaires par souci de sécurité est une question de droit, notre Cour examine la Décision de l'Office sur ce point selon la norme de la décision correcte.

[74] Dans ses observations orales, l'intimé fait valoir que si la norme de la décision correcte s'applique, elle doit être appliquée [TRADUCTION] « de façon nuancée » étant donné la situation particulière en l'espèce. Il souligne que l'Office a rédigé le Règlement, a rendu la Décision d'interprétation pour expliquer comment ce dernier doit être interprété et, suivant cette décision, a rendu la Décision en cours d'appel. Il affirme que, pour être valable, l'interprétation du paragraphe 11(1) du Règlement doit être compatible avec la Décision d'interprétation, puisque l'Office y explique son intention.

[75] En réponse, l'appelante affirme que la Décision d'interprétation n'est pas une preuve de [TRADUCTION] l'« intention du législateur » en ce qui concerne le sens du Règlement, puisque l'Office a pris le Règlement après consultation du ministre, et qu'il est impossible de savoir si l'Office et le ministre s'entendaient complètement sur le sens du Règlement. Dans sa réponse, l'intervenante souligne que l'Office occupe une position particulière, en ce qu'elle est à la fois un organisme de réglementation, un organisme d'administration et un organisme quasi judiciaire, et rappelle à la Cour qu'elle ne doit pas confondre ces rôles, qui sont chacun assortis de leurs propres pouvoirs et processus.

[76] À mon avis, la tâche de la Cour chargée du contrôle d'une décision administrative selon la norme de la décision correcte est décrite clairement dans l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653, par. 54 :

La cour de révision qui applique la norme de la décision correcte peut choisir de confirmer la conclusion du décideur administratif ou de lui substituer sa propre conclusion [...]. S'il est opportun que la cour de révision tienne compte du raisonnement du décideur administratif — et puisse en fait le trouver convaincant

et le faire sien — elle est en fin de compte habilitée à tirer ses propres conclusions sur la question en litige.

L'Office possède une grande expertise en matière de réglementation de même qu'une expérience considérable dans le secteur des transports : *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Richardson International Limited*, 2020 CAF 20, par. 53. Notre Cour examinera de très près l'interprétation que fait l'Office de la LTC et du Règlement. Toutefois, dans le présent appel, le rôle de notre Cour consiste à appliquer les principes d'interprétation des lois aux dispositions visées et de tirer ses propres conclusions quant à leur signification.

B. *Principes d'interprétation des lois*

[77] La Cour suprême du Canada a récemment résumé très habilement les principes d'interprétation des lois : *Piekut c. Canada (Revenu national)*, 2025 CSC 13, [2025] A.C.S. n° 13 (QL), par. 42 à 50 [*Piekut*]; *Telus Communications Inc. c. Fédération canadienne des municipalités*, 2025 CSC 15, [2025] A.C.S. n° 15 (QL), par. 30 à 36 [*Telus*]. Conformément au principe moderne d'interprétation des lois, le tribunal examine les mots d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'économie de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur : *Piekut*, par. 42, citant *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21. Suivant cette approche, le tribunal doit interpréter le libellé d'une disposition législative en se fondant sur une analyse textuelle, contextuelle et téléologique destinée à dégager un sens qui s'harmonise avec la loi en question dans son ensemble : *Piekut*, par. 43.

[78] Ainsi, selon ce principe d'interprétation des lois,

[...] « le sens ordinaire n'est pas en soi déterminant et [...] une entreprise d'interprétation législative demeure incomplète sans l'examen du contexte, de l'objet et des normes juridiques pertinentes » [...]. Parallèlement, « de la même manière que le texte doit être examiné au regard du contexte et de l'objet, l'objet d'une loi et celui d'une disposition doivent être examinés en gardant continuellement un œil attentif sur le texte de la loi, lequel demeure le point d'ancrage de l'opération d'interprétation [...]».

[...]

En résumé, comme l'explique la professeure Sullivan, la principale directive en matière d'interprétation législative prévoit ce qui suit :

[TRADUCTION] ... après avoir pris en compte toutes les considérations pertinentes et recevables [...] le tribunal doit adopter une interprétation qui est appropriée. Constitue une interprétation appropriée une interprétation qui peut se justifier en raison a) de sa plausibilité, c'est-à-dire qu'elle est conforme au texte législatif, b) de son efficacité, c'est-à-dire qu'elle favorise la réalisation de l'intention du législateur et c) de son acceptabilité, c'est-à-dire que le résultat obtenu est conforme aux normes juridiques admises; il s'agit d'une interprétation juste et raisonnable [...]. [Renvois omis.]

(Piekut, par. 45 et 49.)

C. *Libellé de l'article 86.11 de la LTC et du Règlement*

[79] Je commence mon analyse du libellé des dispositions légales et réglementaires en cause en examinant les termes utilisés pour décrire les catégories de perturbations de vol. Les termes employés aux paragraphes 10(1), 11(1) et 12(1) du Règlement trouvent leur origine au paragraphe 86.11(1) de la LTC, qui définit le pouvoir de l'Office de prendre des règlements concernant les obligations des transporteurs envers les passagers. Je me penche d'abord sur ce

que signifie une perturbation « attribuable » au transporteur, puis sur le sens de « nécessaire par souci de sécurité ».

1) La signification de « attribuable » au transporteur

[80] Comme je le mentionne plus haut, la LTC et le Règlement établissent trois catégories de perturbation de vol : les perturbations attribuables au transporteur, les perturbations nécessaires par souci de sécurité et les perturbations indépendantes de la volonté du transporteur. Les obligations des transporteurs à l'égard des passagers en cas de perturbation de vol varient d'une catégorie à l'autre. Les obligations associées aux perturbations attribuables au transporteur sont énoncées à l'article 12 du Règlement. Elles s'appliquent lorsque la perturbation de vol est attribuable au transporteur, mais ne tombe pas dans la catégorie des perturbations nécessaires par souci de sécurité, laquelle catégorie englobe, selon l'article 11 du Règlement, les perturbations qui sont « attribuable[s] [au transporteur], mais qui [sont] nécessaire[s] par souci de sécurité ». Selon l'article 10 du Règlement, la perturbation « indépendante de la volonté » du transporteur est celle qui « est attribuable à une situation indépendante de sa volonté », comme un phénomène naturel ou un événement lié à la sécurité.

[81] Dans la version anglaise du Règlement, les catégories des perturbations attribuables au transporteur et nécessaires par souci de sécurité se rapportent aux perturbations à l'égard desquelles le transporteur peut exercer du contrôle (« within the carrier's control »). Le nom anglais « control » désigne [TRADUCTION] « le pouvoir d'influencer ou de diriger [...] le cours des événements » (*The New Oxford Dictionary of English* (1998) à l'entrée « control ») ou « le

fait d'être soumis à la direction ou à la contrainte » (*Webster's New World College Dictionary* (2018) à l'entrée « control »). Pour que la perturbation soit attribuable au transporteur, il doit donc pouvoir exercer à son égard un pouvoir de direction ou de contrainte. Ainsi, la perturbation de vol est attribuable au transporteur si celui-ci peut exercer un pouvoir de contrainte ou de direction à l'égard de la survenance de la perturbation ou de sa gravité, ce qui comprend la prise de mesures pour prévenir les situations pouvant causer des perturbations ou atténuer les perturbations qui surviennent.

[82] Le pouvoir de contrainte ou de direction des transporteurs à l'égard de la survenance des perturbations et de leur gravité peut prendre plusieurs formes. Par exemple, le transporteur pourrait prendre des mesures raisonnables 1) pour planifier et mener ses activités courantes de manière à éviter les situations qui pourraient raisonnablement causer une perturbation de vol, et 2) si une telle situation survient tout de même, pour mettre en œuvre le plan de continuité raisonnable qu'il a élaboré dans le but de régler rapidement et efficacement la situation et, ainsi, atténuer la perturbation. Par souci de concision et de clarté, je parle de la prudence et de la diligence du transporteur pour désigner la prise de mesures par le transporteur dans le but d'exercer un pouvoir de contrainte ou de direction sur la survenance des perturbations et leur gravité. Le fait que le transporteur soit en mesure d'exercer un tel pouvoir à l'endroit d'une perturbation, quelles que soient les mesures prises pour ce faire, signifie que la perturbation lui est « attribuable ».

[83] Comme l'Office l'a indiqué dans sa Décision, les transporteurs, en général, exercent un contrôle sur les effectifs :

ils contrôlent le nombre d'employés qu'ils engagent, combien de temps à l'avance les employés sont engagés et formés, l'endroit où les employés sont affectés, la fréquence des affectations des employés et les grands centres où les employés sont situés.

(Décision, par. 10.)

Dans ses observations soumises à l'Office dans le cadre de la Décision d'interprétation, Air Canada a justement reconnu qu'une planification adéquate des équipages reste une situation qui lui est attribuable.

[84] Les activités quotidiennes du transporteur seront immanquablement entravées par des situations prévisibles, mais dont le moment exact peut être difficile à prédire, qui pourraient causer des perturbations de vol, y compris des pénuries de membres d'équipage attribuables à la maladie d'un membre du personnel. Comme l'a souligné l'Office dans sa Décision d'interprétation, dans de telles situations, le transporteur peut prendre des mesures, y compris des décisions relatives au personnel, qui lui permettront d'exercer ses activités de manière à éviter toute perturbation de vol, ou, à tout le moins, à atténuer la perturbation. La perturbation est donc « attribuable » au transporteur.

[85] La catégorie des perturbations de vol indépendantes de la volonté du transporteur comprend les perturbations qui sont attribuables « à une situation indépendante de [la] volonté [du transporteur], notamment un phénomène naturel ou un événement lié à la sécurité ». Sa portée est définie au paragraphe 10(1) du Règlement, qui dresse une liste non exhaustive de situations indépendantes de la volonté du transporteur. Au nombre de ces situations, mentionnons des conditions qui nuisent considérablement à l'exploitation sécuritaire de l'aéronef

ou qui la rendent impossible, notamment des conditions météorologiques ou une catastrophe naturelle, une guerre ou une situation d'instabilité politique, ou une menace à la sûreté. Elles comprennent aussi les mesures et les décisions prises par des tiers, comme les instructions du contrôle de la circulation aérienne; la découverte, par le fabricant de l'aéronef ou par une autorité compétente, d'un défaut de fabrication qui a une incidence sur la sécurité; l'instruction ou l'ordre de tout représentant d'un organisme chargé de l'application de la loi ou d'un responsable de la sûreté d'un aéroport; ou un conflit de travail chez le transporteur ou un fournisseur de services essentiels à l'aviation.

[86] Dans de telles situations, le transporteur ne peut pas exercer un pouvoir de contrainte ou de direction à l'égard de la survenance de la perturbation ou de sa gravité. Il ne peut pas, par ses seules actions, éviter la situation qui cause la perturbation ni atténuer celle-ci. Si des conditions météorologiques (Règlement, al. 10(1)c)) rendent impossible l'exploitation sécuritaire de l'aéronef, aucun plan du transporteur ne pourrait prévenir ces conditions ou raccourcir leur durée. La découverte d'un défaut de fabrication qui réduit la sécurité des passagers peut empêcher l'utilisation de l'aéronef jusqu'à ce que le fabricant trouve une façon de corriger le défaut (Règlement, al. 10(1)k)). Un conflit de travail qui prive l'aéronef de son équipage ou l'aéroport de ses contrôleurs de la circulation aérienne perturbe les activités du transporteur jusqu'à sa résolution par un accord entre les parties au conflit, une ordonnance de la commission du travail ou l'adoption d'une loi spéciale (Règlement, al. 10(1)j)).

[87] Selon l'analyse du libellé de la loi et du règlement qui précède, les perturbations « attribuables » au transporteur comprennent celles qui découlent d'une situation causée par le

transporteur. Si le transporteur, par ses actions ou son inaction, cause une situation qu'il aurait pu et dû éviter, par exemple, par une planification et une gestion judicieuse de ses activités quotidiennes, et que cette situation entraîne une perturbation, la perturbation est « attribuable » au transporteur. En effet, le transporteur aurait pu agir de manière à éviter la situation perturbatrice, ou, en d'autres termes, il aurait pu exercer un pouvoir de contrainte ou de direction à l'égard de la survenance de la perturbation ou de sa gravité, mais il ne l'a pas fait.

[88] Cette conclusion est étayée par l'emploi du mot « attribuable » dans la version française des sous-alinéas 86.11(1)b(i) et (ii) et des paragraphes 11(1) et 12(2) du Règlement, qui traitent de la perturbation de vol « qui [...] est attribuable [au transporteur] ». Dans ce contexte, le verbe « attribuer » signifie « rapporter (qqch.) à un auteur, une cause » (*Dictionnaire (Le Robert) Dixel* (2010) à l'entrée « attribuer »). En l'espèce, on rapporte une conséquence, la perturbation, à son auteur, le transporteur. L'équivalent anglais, le verbe « attribute », signifie [TRADUCTION] « considérer comme étant responsable de » (*The New Oxford Dictionary of English* (1998) à l'entrée « attribute »).

2) La signification de « nécessaire par souci de sécurité »

[89] Le sous-alinéa 86.11(1)b(ii) de la LTC traite de la perturbation de vol qui est attribuable au transporteur, mais qui est « nécessaire par souci de sécurité, notamment en cas de défaillance mécanique ». Une défaillance mécanique est un « [p]roblème mécanique qui réduit la sécurité des passagers, à l'exclusion du problème découvert lors de la maintenance planifiée effectuée conformément aux exigences légales » : Règlement, paragraphe 1(1).

[90] La définition de « nécessaire par souci de sécurité » établie dans le Règlement est la suivante :

nécessaire par souci de sécurité

Se dit de toute exigence légale à respecter afin de réduire les risques pour la sécurité des passagers, y compris les décisions en matière de sécurité qui relèvent du pilote de l'aéronef ou qui sont prises conformément au *système de gestion de la sécurité* au sens du paragraphe 101.01(1) du *Règlement de l'aviation canadien*, à l'exception de la maintenance planifiée effectuée conformément aux exigences légales. (*required for safety purposes*)

required for safety purposes

means required by law in order to reduce risk to passenger safety and includes required by safety decisions made within the authority of the pilot of the aircraft or any decision made in accordance with a *safety management system* as defined in subsection 101.01(1) of the *Canadian Aviation Regulations* but does not include scheduled maintenance in compliance with legal requirements. (*nécessaire par souci de sécurité*)

[91] Comme je le mentionne plus haut, il est indiqué dans le REIR que la formulation, dans le projet de règlement, de la définition de « nécessaire par souci de sécurité » a été élargie au-delà de « exigence légale à respecter afin de réduire les risques pour la sécurité des passagers » de sorte que les décisions fondées sur le SGS ou sur la discrétion du pilote ne soient pas exclues : REIR, p. 2292.

[92] Lorsqu'une situation cause un risque pour la sécurité des passagers, la perturbation attribuable au transporteur est donc « nécessaire par souci de sécurité » si elle constitue une exigence légale à respecter afin de réduire le risque pour la sécurité des passagers, ce qui inclut les décisions en matière de sécurité qui relèvent du pilote ou qui sont prises conformément au SGS, mais exclut la maintenance planifiée effectuée conformément aux exigences légales.

[93] Les normes de sécurité énoncées dans le RAC ou les décisions en matière de sécurité qui relèvent du pilote ou qui sont prises conformément au SGS exigent que certaines conditions soient remplies afin d'assurer la sécurité des passagers ou que certaines mesures soient prises afin de réduire les risques pour la sécurité des passagers avant que l'aéronef puisse être utilisé. Par exemple, dans certaines circonstances, le RAC exige un minimum de deux pilotes pour utiliser un aéronef. Par conséquent, dans le cas d'une pénurie de membres d'équipage causée par la maladie de l'un des pilotes, des mesures doivent être prises pour trouver un pilote substitut afin que tous les membres d'équipage requis pour que l'aéronef soit utilisé de manière sécuritaire aux termes du RAC soient présents à bord. Toutefois, ni les normes énoncées dans le RAC ni celles applicables aux décisions en matière de sécurité qui relèvent du pilote ou qui sont prises conformément au SGS n'indiquent expressément quelle perturbation est « nécessaire » à la prise de telles mesures. La question centrale dans le présent appel est donc ce qui fait qu'une perturbation « est nécessaire » par souci de sécurité dans une situation donnée.

[94] L'équivalent anglais du terme « nécessaire par souci de sécurité » est « required for safety purposes ». Le mot « required » signifie [TRADUCTION] « qui est exigé, requis, nécessaire » (*Shorter Oxford English Dictionary* (2007) à l'entrée « required »). Dans le terme « nécessaire par souci de sécurité », le mot « nécessaire », qui est l'équivalent du mot anglais « necessary », signifie que la perturbation est indispensable afin de réduire les risques pour la sécurité des passagers. Cette interprétation est conforme à l'intention derrière la définition du terme « nécessaire par souci de sécurité » énoncée dans le REIR :

[La] formulation [de cette définition] est suffisamment large pour inclure toutes les perturbations de vol qu'un transporteur doit subir pour exploiter l'aéronef en toute sécurité. [Non souligné dans l'original.]

(REIR, p. 2242.)

[95] À quel moment peut-on considérer qu'une perturbation précise est nécessaire afin de réduire les risques pour la sécurité des passagers? L'appelante avance que dans une situation qui cause un risque pour la sécurité des passagers, toute perturbation qui découle d'une décision du transporteur visant à réduire ce risque est « nécessaire par souci de sécurité ». Dans sa Décision, l'Office a déclaré que, pour établir que la perturbation attribuable au transporteur était « nécessaire » par souci de sécurité, le transporteur doit démontrer qu'il ne pouvait pas prévenir de façon raisonnable la perturbation malgré une planification adéquate ou, autrement dit, que la perturbation n'aurait pas pu être évitée par la prudence et la diligence du transporteur. En théorie, les transporteurs pourraient aussi être tenus à une norme de perfection, ce qui les obligerait, pour établir que la perturbation est nécessaire par souci de sécurité, à prouver qu'ils ont pris toutes les mesures possibles pour éviter la situation qui a causé le risque pour la sécurité ou pour réduire rapidement et efficacement ce risque.

[96] Le libellé du Règlement indique que, contrairement à ce qu'avance l'appelante, ce n'est pas le transporteur qui détermine si une perturbation de vol lui est attribuable, mais nécessaire par souci de sécurité. L'Office doit déterminer si la perturbation était « nécessaire », autrement dit, s'il était nécessaire que le transporteur encourt la perturbation qui a eu lieu afin de réduire les risques pour la sécurité des passagers. Pour les motifs énoncés dans la section ci-dessous, cette interprétation du sens du libellé est confirmée par l'objet de l'article 86.11 de la LTC et de l'article 11 du Règlement.

D. *Objet du sous-alinéa 86.11(1)b)(ii) de la LTC et de l'article 11 du Règlement*

[97] Avant d'aborder l'objet de la reconnaissance de la catégorie des perturbations nécessaires par souci de sécurité au sous-alinéa 86.11(1)b)(ii) de la LTC et à l'article 11 du Règlement, j'examine l'objet de la LTC et du Règlement dans leur ensemble.

1) L'objet de la LTC

[98] Les objectifs généraux de la politique nationale des transports du Canada sont énoncés à l'article 5 de la LTC, qui montre que le législateur souhaite établir un système de transport sécuritaire et rentable qui répond aux besoins de ses usagers et favorise le bien-être des Canadiens :

[...] un système de transport national compétitif et rentable qui respecte les plus hautes normes possibles de sûreté et de sécurité, qui favorise un environnement durable et qui utilise tous les modes de transport au mieux et au coût le plus bas possible est essentiel à la satisfaction des besoins de ses usagers et au bien-être des Canadiens et favorise la compétitivité et la croissance économique dans les régions rurales et urbaines partout au Canada.

[99] Dans la LTC, le législateur reconnaît que la concurrence et les forces du marché sont les principaux facteurs en jeu dans la prestation de services de transport viables et efficaces : LTC, alinéa 5a). Toutefois, il reconnaît également que la réglementation et les mesures publiques stratégiques sont utilisées pour l'obtention de résultats de nature économique, environnementale ou sociale, ou de résultats dans le domaine de la sûreté et de la sécurité que la concurrence et les forces du marché ne permettent pas d'atteindre de manière satisfaisante : LTC, alinéa 5b).

2) L'objet de l'article 86.11 de la LTC et du Règlement

[100] Comme je le mentionne plus haut, le ministre a affirmé que l'article 86.11 de la LTC prévoit que l'Office élabore de nouveaux règlements visant à renforcer les droits des passagers aériens en veillant à ce qu'ils soient clairs, uniformes et justes tant pour les voyageurs que pour les transporteurs, qu'ils offrent des règles claires, transparentes et exécutoires quant au traitement des passagers et aux indemnités à verser, et qu'ils aboutissent à une approche uniforme, prévisible et raisonnable : Canada. Parlement. *Débats de la Chambre des communes*, 42^e législature, 1^{re} session, n^o 187 (5 juin 2017), p. 12060.

[101] Selon l'Office, le processus réglementaire ayant mené à la promulgation du Règlement avait pour objectif de créer un nouveau règlement qui :

1. fera figure de référence mondiale et exposera les droits des passagers de manière robuste, simple, claire et uniforme;
2. tiendra compte des réalités opérationnelles des transporteurs, qui pourront ainsi innover, s'ils le souhaitent;
3. sera harmonisé avec diverses ententes internationales et permettra d'appliquer les leçons tirées des pratiques exemplaires d'autres administrations, le cas échéant.

(REIR, p. 2229.)

[102] Dans l'arrêt *IATA*, la Cour suprême du Canada a décrit la raison d'être du Règlement en ces termes :

[89] Le procureur général et l'Office soutiennent que le *Règlement* représente une évolution dans l'approche du gouvernement, qui délaisse un régime « fragmentair[e] » reposant sur l'établissement de tarifs par les transporteurs pour un régime garantissant des paiements prévisibles aux passagers qui subissent des inconvénients lors du transport aérien à l'intérieur, à destination ou en provenance du Canada. Le *Règlement* a été pris à la suite d'un examen de la LTC afin de corriger un « “déséquilibre profond du pouvoir de marché” entre les passagers aériens et les transporteurs, ainsi que la “situation inhabituelle” où les passagers aériens canadiens doivent recourir à des mesures étrangères de protection des consommateurs lorsqu'ils voyagent à l'étranger » [...] Le Parlement a réagi à cette situation en demandant à l'Office de mettre en place un régime d'indemnisation standardisée.

[90] L'interprétation la plus appropriée du *Règlement* consiste à dire qu'il établit des droits de source législative dans le cadre d'un régime de protection des consommateurs. Les passagers qui présentent des réclamations en vertu du *Règlement* n'ont pas à démontrer quel est le préjudice, s'il en est, qu'ils ont subi afin de demander à être indemnisés. Le *Règlement* ne lie pas l'indemnisation à l'existence d'un préjudice ou à un inconvénient; il prescrit plutôt le paiement, en cas de retard, d'annulation ou de refus d'embarquement, d'une indemnité basée sur le nombre d'heures écoulées entre l'heure d'arrivée prévue et celle à laquelle le passager arrive à sa destination finale.

[103] Selon moi, il est clair, à la lumière de cette description, que l'article 86.11 de la LTC et son règlement d'application sont un exemple d'initiative de réglementation visant l'obtention d'un résultat que la concurrence et les forces du marché ne permettent pas d'atteindre de manière satisfaisante, à savoir la correction d'un déséquilibre profond du pouvoir de marché entre les passagers aériens et les transporteurs.

[104] Notre Cour, dans l'arrêt confirmé par l'arrêt *IATA* de la Cour suprême du Canada, s'est également prononcée quant aux motivations ayant mené à l'adoption du *Règlement* :

À la lecture du REIR, il est bien évident que le *Règlement* a été adopté afin d'imiter le régime de l'Union européenne et de s'harmoniser avec celui-ci. Malgré leurs différences, ils se fondent sur le même cadre et ont la même raison d'être, à

savoir l'amélioration de la protection des passagers et leur indemnisation pour les désagréments découlant de la perturbation de leurs horaires de vols.

(*International Air Transport Association c. Office des transports du Canada*, 2022 CAF 211, [2022] A.C.F. n°1702, par. 142 [IATA CAF].)

[105] Comme notre Cour l'a fait remarquer dans l'arrêt *IATA CAF*, le REIR énonce les problèmes que le Règlement vise à régler. L'approche adoptée dans le cadre du régime précédent, à savoir que les transporteurs pouvaient énoncer leurs propres politiques dans leurs tarifs, n'a pas toujours abouti à des politiques transparentes, claires, justes et uniformes quant au traitement des passagers. L'un des éléments fondamentaux du nouveau régime vise une plus grande transparence dans le traitement des passagers. Le Règlement permet « que les droits des passagers soient plus clairs et uniformes, car on y établit les exigences minimales, les normes de traitement des passagers et, dans certains cas, les indemnités minimales que tous les transporteurs aériens devront verser aux passagers » : REIR, p. 2226.

3) L'objet du sous-alinéa 86.11(1)b)(ii) de la LTC et de l'article 11 du Règlement

[106] L'appelante affirme que la Cour, dans sa description de l'objet du sous-alinéa 86.11(1)b)(ii) de la LTC et de l'article 11 du Règlement, doit tenir compte des observations des personnes qui ont témoigné devant les comités de la Chambre des communes et du Sénat du Canada lors de l'étude du projet de loi C-49 et des projets de loi d'initiative parlementaire antérieurs portant sur les droits des passagers. En particulier, l'appelante mentionne la décision du comité de la Chambre des communes ayant étudié le projet de loi C-49 de rejeter un amendement qui aurait rendu l'indemnisation obligatoire en cas d'annulation à

moins qu'elle ne découle de circonstances extraordinaires qui n'auraient pas pu être évitées malgré la prise de mesures raisonnables. L'appelante invite notre Cour à déduire de l'historique législatif que le législateur avait pour intention que les perturbations de vol nécessaires par souci de sécurité soient traitées différemment des autres types de perturbations attribuables au transporteur, et en particulier, que le transporteur ne soit pas tenu à l'indemnisation afin que sa décision d'utiliser l'aéronef soit uniquement motivée par la sécurité, et non par la volonté d'éviter les conséquences financières de l'indemnisation des inconvénients engendrés par la perturbation.

[107] Il est loisible au tribunal qui cherche à déterminer l'objet d'un texte de loi d'examiner des éléments de preuve extrinsèques, mais ceux-ci doivent être utilisés avec prudence : *R. c. Sharma*, 2022 CSC 39, [2022] A.C.S. n° 39 (QL), par. 89 [*Sharma*]. Contrairement à l'allocution que les ministres prononcent à la deuxième lecture d'un projet de loi ou aux explications qu'ils fournissent (ou que leur secrétaire parlementaire ou les fonctionnaires de leur ministère fournissent) aux comités de la Chambre des communes ou du Sénat du Canada, les déclarations des témoins (qui ne sont pas des fonctionnaires des ministères concernés) et les votes des comités sur des amendements proposés ne sauraient se révéler porteurs de l'intention du législateur : *Sharma*, par. 90.

[108] Je conviens avec l'appelante que l'interprétation correcte du Règlement révèle l'intention de traiter les perturbations attribuables au transporteur, mais nécessaires par souci de sécurité, comme une catégorie distincte du régime réglementaire encadrant l'indemnisation.

[109] Les perturbations nécessaires par souci de sécurité se distinguent de celles qui sont attribuables au transporteur. L'intention du législateur, en rendant l'indemnisation obligatoire pour les perturbations attribuables au transporteur, était que les transporteurs, et non les passagers, assument le coût des inconvénients engendrés par les perturbations à l'égard desquelles les transporteurs peuvent exercer un pouvoir de contrainte ou de direction. Le législateur a toutefois prévu une exception à cette règle pour les perturbations attribuables au transporteur, mais nécessaires par souci de sécurité. Dans une situation qui engendre un risque pour la sécurité des passagers, la perturbation est nécessaire par souci de sécurité si elle constitue une exigence légale à respecter afin de réduire les risques pour la sécurité des passagers.

[110] Je reviens sur l'interprétation du terme « nécessaire par souci de sécurité ». Comme il est indiqué dans la section précédente, l'appelante considère que dans une situation qui engendre un risque pour la sécurité des passagers, toute perturbation qui découle d'une décision du transporteur visant à réduire ce risque est nécessaire par souci de sécurité. Selon cette norme, les passagers pourraient devoir assumer le coût des perturbations qui découlent du choix du transporteur d'exercer ses activités sans préparer ou mettre en œuvre des plans d'exploitation ou de continuité raisonnables afin d'éviter les perturbations ou de les atténuer. Cette situation serait contraire à l'objectif du Règlement consistant à corriger le déséquilibre profond du pouvoir de marché qui a traditionnellement désavantagé les passagers par rapport aux transporteurs aériens en améliorant la protection des passagers et leur indemnisation pour les désagréments découlant de la perturbation de leurs horaires de vols. Qui plus est, cela ne constituerait pas une approche « uniforme, prévisible et raisonnable » en matière d'indemnisation dans les situations de risque pour la sécurité des passagers, puisque la détermination des perturbations qui sont requises par

souci de sécurité reposerait sur la façon dont un transporteur particulier choisit de traiter le risque.

[111] Serait tout aussi problématique la « norme de perfection », selon laquelle les perturbations seraient uniquement considérées comme nécessaires par souci de sécurité si le transporteur prouve qu'il a pris toutes les mesures possibles pour éviter la situation qui a causé le risque pour la sécurité ou pour réduire ce risque. Elle pourrait, par exemple, obliger le transporteur à maintenir un équipage en réserve dans tous les aéroports où il exerce des activités, aussi éloignés soient-ils. Une telle norme ferait considérablement ombrage à l'objectif de la politique nationale des transports du Canada, laquelle vise la mise en place d'un système de transport national compétitif et rentable permettant la prestation de services de transport viables et efficaces (LTC, art. 5), et serait vraisemblablement incompatible avec l'objectif du Règlement de tenir compte des réalités opérationnelles des transporteurs (REIR, p. 2229).

[112] Contrairement aux deux approches décrites ci-dessus, celle proposée par l'Office, soit déterminer si une perturbation est nécessaire par souci de sécurité en la comparant à la perturbation qu'aurait encouru le transporteur ayant fait preuve de prudence et de diligence, est conforme à l'objet de la LTC et à celui du Règlement. Selon cette interprétation, le transporteur n'est pas tenu à l'indemnisation des passagers lorsque la perturbation découle d'une décision qu'il a dû prendre afin d'atténuer des risques pour les passagers malgré la prise de mesures raisonnables 1) pour planifier et mener ses activités courantes de manière à éviter les situations à l'origine de ces risques, et 2) pour mettre en œuvre le plan de continuité raisonnable élaboré dans le but de réduire les risques efficacement et rapidement. Autrement dit, dans une situation qui

engendre un risque pour la sécurité des passagers, la perturbation nécessaire par souci de sécurité est celle que la prudence et la diligence du transporteur n'auraient pas permis d'éviter dans la même situation. Contrairement à l'interprétation avancée par l'appelante, le fait de tenir tous les transporteurs à une norme objective constituerait une approche « uniforme, prévisible et raisonnable » en matière d'indemnisation des passagers dans les situations où leur sécurité est à risque. Cela améliorerait également la protection des passagers et leur indemnisation pour les désagréments découlant de la perturbation de leurs horaires de vols.

[113] Cette interprétation reconnaît qu'il existe des situations où même un transporteur prudent et diligent devra retarder ou annuler un vol pour réduire un risque à la sécurité des passagers conformément aux exigences légales; dans de telles circonstances, le transporteur n'est pas tenu d'indemniser les passagers pour les perturbations. Cette approche s'écarte du modèle de l'UE qui, selon l'appelante, a été rejeté par le législateur lorsqu'il a adopté la LMT. Comme il est indiqué ci-dessus, ce modèle oblige les transporteurs à indemniser les passagers en cas d'annulation de leur vol à moins que le transporteur prouve que l'annulation est due à « des circonstances extraordinaires qui n'auraient pas pu être évitées même si toutes les mesures raisonnables avaient été prises » : Règlement (CE) n° 261/2004, par. 5(3). Selon la norme de la prudence et de la diligence du transporteur, les transporteurs pourraient ne pas être tenus à l'indemnisation dans d'autres situations que des « circonstances extraordinaires » qui causent un risque pour la sécurité des passagers, comme les pénuries de membres d'équipage.

[114] Selon cette interprétation, les perturbations nécessaires par souci de sécurité diffèrent également des perturbations indépendantes de la volonté du transporteur, pour lesquelles les

transporteurs ne sont pas tenus à l'indemnisation. Les transporteurs ne peuvent rien faire pour éviter les situations énumérées au paragraphe 10(1) du Règlement (ou d'autres situations similaires) qui engendrent une perturbation, ou pour atténuer la perturbation. Par comparaison, les perturbations nécessaires par souci de sécurité sont considérées comme « attribuables au transporteur », car les transporteurs peuvent exercer un pouvoir de contrainte ou de direction à leur égard.

[115] Supposons qu'une pénurie de membres d'équipage causée par la maladie d'un membre d'équipage cause un risque pour la sécurité des passagers. Supposons également que, dans les circonstances, un transporteur faisant preuve de prudence et de diligence devrait retarder le vol de trois heures afin de réduire le risque. Le fait que ce retard soit nécessaire par souci de sécurité ne veut pas dire qu'il est indépendant de la volonté du transporteur. La perturbation demeure « attribuable au transporteur », car celui-ci pourrait exercer un pouvoir de contrainte ou de direction qui va au-delà de celui exercé par un transporteur faisant preuve de prudence et de diligence afin d'atténuer encore davantage la gravité du retard, voire de l'éviter. Toutefois, les transporteurs n'y sont pas tenus par la norme de la prudence et de la diligence. Si la perturbation encourue par le transporteur afin de réduire le risque pour la sécurité des passagers n'est pas plus grave que celle qu'aurait encourue un transporteur faisant preuve de prudence et de diligence dans les mêmes circonstances, ce sont les passagers qui supportent le coût des inconvénients causés par la perturbation.

[116] Cette interprétation est aussi compatible avec l'objet du sous-alinéa 86.11(1)b)(ii) de la LTC et de l'article 11 du Règlement, soit de traiter les perturbations de vol qui sont attribuables

au transporteur, mais nécessaires par souci de sécurité comme une catégorie distincte dans le régime réglementaire encadrant l'indemnisation. Elle n'a pas pour effet, comme l'affirme l'appelante, d'éliminer la catégorie des perturbations nécessaires par souci de sécurité ou de la vider de son sens.

[117] L'appelante avance que l'objet de la catégorie des perturbations nécessaires par souci de sécurité est d'éviter que les transporteurs et les membres d'équipage choisissent d'exploiter un vol dans des conditions dangereuses en omettant de déclarer les maladies ou les problèmes mécaniques afin de maximiser les profits des transporteurs au détriment de la sécurité des passagers. Je ne suis pas convaincu par cet argument. L'appelante a beau renvoyer à des préoccupations exprimées par des représentants de l'industrie et des témoins devant les comités parlementaires et durant les consultations de l'Office, elle n'a pas démontré qu'elles étaient considérées comme fondées par le législateur ni étayées par des éléments de preuve.

[118] En sa qualité de titulaire d'un certificat d'exploitation aérienne l'autorisant à exploiter un vol dans le cadre d'un service aérien commercial, le transporteur doit s'assurer de respecter tous les règlements applicables, y compris ceux qui concernent la sécurité des passagers. Par exemple, il doit établir et maintenir un SGS par lequel les membres du personnel sont appelés à reconnaître les conséquences potentielles de leurs choix sur la sécurité des activités et sont tenus responsables de la sécurité dans les secteurs qui relèvent d'eux : RAC, articles 107.02 et 107.03. Ces exigences visent à favoriser un renforcement de la culture de la sécurité au sein de l'industrie de l'aviation civile et à améliorer les pratiques en matière de sécurité : Canada. Gazette du

Canada. *Résumé de l'étude d'impact de la réglementation*, Règlement modifiant le Règlement de l'aviation canadien (Parties I, IV, V et VII), Gazette du Canada, 2005.II.1431.

[119] Il va sans dire que la perspective de devoir verser des indemnités pour une perturbation de vol ne devrait en aucun cas être un facteur dans la prise des décisions de sécurité qui relèvent des transporteurs et des membres d'équipage dans les limites de la discrétion que leur confère le régime réglementaire applicable.

[120] Quoi qu'il en soit, l'interprétation de la catégorie des perturbations nécessaires par souci de sécurité basée sur la norme de la prudence et de la diligence du transporteur n'a pas pour effet de concrétiser les préoccupations soulevées par l'appelante. La perturbation attribuable au transporteur, mais nécessaire par souci de sécurité découle d'une décision du transporteur visant à réduire les risques pour la sécurité des voyageurs malgré la prise de mesures raisonnables 1) pour planifier et mener ses activités courantes de manière à éviter les situations à l'origine de ces risques, et 2) pour mettre en œuvre le plan de continuité raisonnable élaboré dans le but de réduire les risques efficacement et rapidement. Cette interprétation ne tient pas les transporteurs à une norme de perfection, mais exige seulement qu'ils fassent preuve de prudence et de diligence.

[121] En somme, cette interprétation ne force pas les transporteurs à choisir entre la sécurité et les profits, et les encourage plutôt à exercer leurs activités de manière raisonnable. Elle permet au transporteur d'éviter de devoir verser des indemnités s'il établit qu'il avait des plans d'exploitation et de continuité raisonnables en place et que son personnel a pris des mesures raisonnables pour les suivre. Les transporteurs ne peuvent pas se plaindre parce qu'ils sont tenus

à l'indemnisation pour des perturbations qui ne sont pas « attribuables [au transporteur et] nécessaires par souci de sécurité » parce qu'elles dépassent la perturbation qui aurait été encourue par un transporteur faisant preuve de prudence et de diligence dans les mêmes circonstances.

E. *Contexte et régime du Règlement*

[122] L'interprétation de l'article 11 du Règlement doit prendre en compte le contexte et le régime du Règlement dans leur ensemble.

[123] Le Règlement reconnaît notamment que les passagers ne peuvent faire valoir leur droit aux normes minimales de traitement ou aux indemnités minimales du nouveau régime si les transporteurs ne leur fournissent pas l'information nécessaire.

[124] Lorsque les passagers subissent une perturbation appartenant à l'une des trois catégories décrites à l'alinéa 86.11(1)b), le Règlement impose expressément au transporteur la lourde obligation de fournir continuellement aux passagers de l'information au sujet de leurs droits : alinéas 10(3)a), 11(3)a), (4)a) et (5)a), 12(2)a), (3)a) et (4)a). Dans tous les cas, le transporteur doit fournir la raison de la perturbation aux passagers touchés, les indemnités qui peuvent être versées pour les inconvénients subis, les normes de traitement applicables ainsi que les recours possibles contre le transporteur, notamment ceux auprès de l'Office : Règlement, alinéas 13(1)a) à 13(1)d). Si le transporteur refuse de verser l'indemnité demandée par un passager, il doit fournir à ce dernier « les motifs de son refus de la verser » : Règlement, paragraphe 19(4). Mises

ensemble, ces dispositions établissent un régime de droits des passagers basé sur la justification : les transporteurs doivent justifier aux passagers le non-versement de l'indemnité en appliquant les normes prescrites dans le Règlement aux circonstances entourant la perturbation en cause.

[125] Il s'ensuit que toute interprétation plausible du Règlement ne peut avoir pour effet de soustraire à l'examen des passagers ou de l'Office les actions prises ou non prises par les transporteurs pour éviter une situation qui crée un risque pour la sécurité des passagers ou pour atténuer la perturbation nécessaire afin de réduire le risque engendré par la situation.

[126] Or, c'est précisément ce qu'avance l'appelante dans son interprétation. À l'audience, l'avocat de l'appelante a fait valoir que, pour déterminer si les perturbations sont nécessaires par souci de sécurité, le rôle de l'Office se limitait à la tâche [TRADUCTION] « habituellement claire et simple » de confirmer si, selon les faits, le transporteur avait l'obligation légale de faire quelque chose afin de réduire le risque pour la sécurité des passagers, comme remplacer un membre d'équipage absent ou malade. Selon l'appelante, le Règlement n'autorise les demandes visant à déterminer si le transporteur a pris des mesures raisonnables pour atténuer l'impact d'une perturbation de vol qu'aux fins de catégorisation des effets domino de perturbations antérieures au titre des paragraphes 10(2) et 11(2). Sauf pour ce qui est des effets domino, l'interprétation du Règlement de l'appelante ne permet pas aux passagers ou à l'Office d'examiner les actions ou l'inaction du transporteur qui pourraient avoir causé ou aggravé la perturbation découlant d'une situation posant un risque pour la sécurité des passagers pour la comparer à celle qu'aurait encourue un transporteur faisant preuve de prudence et de diligence dans les mêmes circonstances.

[127] Les dispositions relatives aux effets domino sont un deuxième élément du contexte. Selon le paragraphe 11(2) du Règlement, la perturbation de vol qui est directement imputable à une annulation ou à un retard précédent attribuable au transporteur, mais nécessaire par souci de sécurité, est également considérée comme attribuable au transporteur, mais nécessaire par souci de sécurité seulement si le transporteur a pris toutes les mesures raisonnables pour atténuer les conséquences de l'annulation ou du retard précédent. Le paragraphe 10(2), une disposition analogue au paragraphe 11(2), s'applique aux perturbations de vol qui sont directement imputables à un retard ou à une annulation précédent attribuable à une situation indépendante de la volonté du transporteur.

[128] L'appelante invite notre Cour à appliquer la règle d'interprétation des lois relative à l'exclusion implicite. Elle avance que, comme les paragraphes 10(2) et 11(2) imposent expressément aux transporteurs l'obligation de prendre toutes les mesures raisonnables pour atténuer les conséquences de la perturbation, le législateur n'avait pas l'intention d'imposer une obligation similaire dans d'autres situations. Par conséquent, elle avance que le Règlement ne peut pas obliger le transporteur qui souhaite catégoriser une perturbation qui lui est attribuable comme nécessaire par souci de sécurité à démontrer qu'il a pris des mesures raisonnables pour atténuer les conséquences de la perturbation.

[129] Les tribunaux tiennent compte des règles d'interprétation des lois, notamment la règle de l'exclusion implicite, dans leur application du principe moderne d'interprétation des lois: *Piekut*, par. 47. Cependant, l'argument portant sur l'exclusion implicite se veut simplement un argument de texte et ne peut fonder à lui seul l'interprétation d'une loi; le libellé de la loi doit être

considéré parallèlement à son objet et à son économie : *Green c. Société du Barreau du Manitoba*, 2017 CSC 20, [2017] 1 R.C.S. 360, par. 37. À mon avis, il existe une autre interprétation qui concorde mieux avec l'objet de l'article 11 du Règlement que celle proposée par l'appelante.

[130] Dans le REIR, l'Office affirme que les paragraphes 10(2) et 11(2) ont été ajoutés de manière à « clarifier le règlement » en reconnaissance des effets domino tout en établissant, dans le Règlement, des limites raisonnables pour donner suite aux préoccupations des groupes de défense des droits des consommateurs qui estimaient que les effets domino pourraient tomber dans une zone grise potentielle et ainsi être classés dans une catégorie pour lesquelles aucune indemnisation n'est prévue : REIR, p. 2243. Les voyageurs et les groupes de défense des droits des consommateurs n'ont eu de cesse d'exprimer de telles préoccupations pendant la consultation menée par l'Office avant la publication du projet de règlement. Ces intervenants ont fait clairement savoir à l'Office que les catégories pour lesquelles aucune indemnité n'est prévue ne devaient pas inclure les perturbations attribuables au transporteur : consultation sur le RPPA, p. 10. En effet, l'Office a indiqué que les transporteurs avaient fait valoir que les définitions des catégories devraient refléter le degré de contrôle qu'a un transporteur sur chaque événement : « [l]es transporteurs aériens ne devraient pas être tenus responsables pour des retards attribuables à d'autres parties, des problèmes qui n'auraient pas pu être atténués ou des répercussions en aval de circonstances extraordinaires » : consultation sur le RPPA, p. 10 (non souligné dans l'original).

[131] À mon avis, en indiquant spécifiquement que les perturbations directement imputables à un retard ou à une annulation précédent attribuable au transporteur, mais nécessaire par souci de sécurité appartiennent seulement à cette catégorie si le transporteur a pris toutes les mesures raisonnables pour atténuer les conséquences du retard ou de l'annulation précédent, le paragraphe 11(2) énonce explicitement une obligation implicite dans le libellé qui définit la catégorie des perturbations nécessaires par souci de sécurité. Les dispositions du Règlement relatives aux effets domino sont compatibles avec l'interprétation du paragraphe 11(1) selon laquelle la « perturbation attribuable au transporteur, mais nécessaire par souci de sécurité » signifie la perturbation qu'encourrait un transporteur faisant preuve de prudence et de diligence dans les mêmes circonstances.

F. *Conséquences de l'interprétation proposée du paragraphe 11(1) du Règlement*

[132] Un outil d'interprétation fréquemment utilisé est l'examen des effets ou conséquences vraisemblables d'interprétations rivales en vue de trouver celle qui concorde le mieux avec le libellé, le contexte et l'objet :

Cette façon de faire est appropriée. Le juge procède à cet examen non pas pour cerner l'interprétation qui s'accorde avec ses politiques personnelles ou ses préférences politiques. Il examine plutôt ces effets ou résultats au regard des critères habituels et reconnus que sont le texte, le contexte et l'objet, afin de dégager le sens véritable de la loi. Par exemple, si une interprétation est contraire à l'objet de la loi, mais qu'une autre interprétation ne l'est pas, cette dernière pourrait être préférable à la première.

(*Williams c. Canada (Sécurité publique et protection civile)*, 2017 CAF 252, [2018] 4 R.C.F. 174, par. 52.)

[133] L'Office avance que l'interprétation de l'appelante, soit que la catégorie des perturbations nécessaires par souci de sécurité comprend les perturbations de vol causées par une situation qui pose un risque à la sécurité des passagers, quelles que soient les circonstances ayant mené à la situation, y compris le défaut du transporteur de prendre les mesures qu'aurait prises le transporteur faisant preuve de prudence et de diligence, est contraire à l'intention limpide de la LTC et du Règlement. Il illustre son argument à l'aide des scénarios suivants :

1. Un transporteur pourrait devoir annuler un vol parce qu'il a accidentellement chargé d'agir à titre de pilote un membre d'équipage qui n'est pas encore titulaire de licence. Cette situation donne lieu à un risque pour la sécurité des passagers, car il serait dangereux d'exploiter un vol sans pilote titulaire d'une licence.
2. Un fournisseur pourrait oublier de payer la facture de carburant à un aéroport donné et être donc incapable d'avitailier son aéronef en carburant. L'exploitation d'un vol avec une quantité insuffisante de carburant poserait un risque pour la sécurité des passagers.
3. Lorsque tous les billets pour un vol n'ont pas été vendus, le transporteur peut décider, pour des raisons financières, de remplacer l'aéronef initial par un modèle plus petit. Si le nouvel aéronef est trop petit pour le nombre de détenteurs de billets, il serait dangereux pour la sécurité des passagers d'exploiter le vol sans annuler des billets, donc avec un nombre de passagers supérieur à la capacité de l'aéronef.

[134] Je souscris à l'avis de l'Office selon lequel dans les deux premiers scénarios, selon l'interprétation de l'appelante, l'annulation du vol serait « nécessaire par souci de sécurité », même si un transporteur faisant preuve de prudence et de diligence avait pris des mesures

raisonnables pour planifier et mener ses activités quotidiennes de manière à éviter la situation à l'origine du risque pour la sécurité des passagers. Dans le troisième scénario, selon l'interprétation de l'appelante, l'annulation des billets des passagers nécessaire compte tenu de la capacité du nouvel avion serait « nécessaire par souci de sécurité », malgré les considérations commerciales qui sous-tendent le changement d'aéronef.

[135] Je conviens avec l'Office que l'interprétation proposée par l'appelante pourrait priver des passagers d'indemnisation dans le cas de perturbations attribuables au défaut du transporteur d'exercer ses activités courantes avec diligence (la prise de mesures raisonnables pour planifier et mener ses activités de manière à éviter les situations à l'origine des risques pour la sécurité des passagers, en l'occurrence s'assurer qu'un pilote qualifié sera en poste et veiller à l'avitaillement de l'aéronef en carburant) ou à une décision qu'il a délibérément prise pour favoriser ses intérêts économiques. Ces résultats ne sont aucunement compatibles avec l'objectif du Règlement qui consiste à offrir aux consommateurs une protection pour corriger un déséquilibre profond du pouvoir du marché entre les passagers aériens et les transporteurs.

[136] L'interprétation proposée par l'appelante pourrait pratiquement vider de son contenu la catégorie des perturbations attribuables au transporteur. Comme la plupart des activités des transporteurs, ainsi que l'illustrent les scénarios de l'Office, mettent en jeu la sécurité et peuvent entraîner des répercussions sur la sécurité des passagers, la quasi-totalité des perturbations pourrait, selon l'interprétation de l'appelante, être dite attribuable au transporteur, mais nécessaire par souci de sécurité. Cette interprétation est incompatible avec l'objet du Règlement

d'améliorer la protection des passagers et leur indemnisation pour les désagréments découlant de la perturbation de leurs horaires de vols.

[137] À l'audience, l'avocat de l'appelante a qualifié de fantasques les scénarios de l'Office et a affirmé que, dans les faits, les forces du marché incitent les transporteurs à agir de manière à éviter les perturbations. Il a déclaré que, dans la présente affaire et dans d'autres affaires, [TRADUCTION] « l'objectif est toujours de maintenir le vol, il y a de la pression et des incitatifs pour trouver un pilote, dans la mesure du possible ».

[138] Le Règlement établit un régime de droits des passagers visant en partie à corriger le déséquilibre du pouvoir de marché qui a traditionnellement désavantagé les passagers par rapport aux transporteurs aériens. Cet objet est incompatible avec l'affirmation de l'appelante selon laquelle, dans le cas des perturbations dites nécessaires par souci de sécurité par le transporteur, les passagers et l'Office doivent essentiellement s'en remettre aux forces du marché et aux bonnes intentions des transporteurs.

[139] Enfin, l'interprétation de la catégorie des perturbations nécessaires par souci de sécurité basée sur la norme de la prudence et de la diligence du transporteur proposée dans les présents motifs répond aux craintes exprimées par l'intervenante quant à la manière dont, selon elle, l'Office traite les plaintes déposées par les passagers en vertu du Règlement.

[140] L'intervenante adresse deux reproches à l'Office. Premièrement, elle affirme que l'Office oblige le transporteur à relater les circonstances ayant mené à la perturbation et à prouver qu'il

n'aurait rien pu faire pour l'éviter, faute de quoi l'Office détermine que la perturbation est attribuable au transporteur, qui se retrouve tenu à l'indemnisation. Deuxièmement, l'intervenante reproche à l'Office de déclarer les perturbations attribuables au transporteur puis de lui ordonner de verser une indemnité dès lors qu'elle trouve, avec l'avantage du recul, d'autres mesures réelles ou hypothétiques que le transporteur, selon l'Office, aurait dû prendre pour éviter la perturbation. Qui plus est, l'Office ne permet pas au transporteur de se prononcer sur ces mesures.

[141] L'intervenante appelle à une interprétation du Règlement qui tienne compte des réalités opérationnelles des transporteurs, conformément aux objectifs énoncés dans le REIR. Elle allègue ce qui suit :

[TRADUCTION]

[L]a norme de « la prudence et la diligence du transporteur » devrait servir à déterminer si le transporteur disposait d'un plan de continuité raisonnable au moment de la perturbation et si ce plan a été suivi, et non mettre l'accent sur les mesures que le transporteur aurait pu ou dû prendre, avec le recul, pour éviter la pénurie de membres d'équipage.

(Mémoire des faits et du droit de l'intervenante, par. 31.)

[142] L'interprétation de la catégorie des perturbations nécessaires par souci de sécurité énoncée dans les présents motifs est compatible avec celle adoptée par l'Office et préconisée par l'intervenante. Selon cette interprétation, l'Office examine principalement si le transporteur a établi des plans d'exploitation et de continuité raisonnables et si son personnel a pris des mesures raisonnables pour les suivre. Je considère que ce cadre analytique, s'il est appliqué correctement, permet de répondre aux préoccupations de l'intervenante.

V. APPLICATION DE L'INTERPRÉTATION PROPOSÉE EN L'ESPÈCE

[143] L'interprétation de la catégorie des perturbations nécessaires par souci de sécurité basée sur la norme de la prudence et de la diligence du transporteur énoncée dans les présents motifs est tout à fait compatible avec la façon dont l'Office traite les perturbations de vol causées par une pénurie de membres d'équipage décrite dans sa Décision d'interprétation. À mon avis, la Décision est aussi compatible avec l'interprétation proposée dans les présents motifs et avec la Décision d'interprétation.

[144] Au paragraphe 9 de la Décision, l'Office affirme que « les perturbations attribuables au transporteur mais nécessaires par souci de sécurité devraient être limitées aux événements qui ne peuvent être anticipés ou évités ou, autrement dit, qui ne peuvent être évités par la prudence et la diligence du transporteur ». Selon l'appelante, cette limitation revient essentiellement à exiger que ces événements soient « indépendants de la volonté du transporteur ». Cela aurait pour effet de virtuellement éliminer la catégorie des perturbations nécessaires par souci de sécurité, et irait à l'encontre de la définition de cette catégorie dans la LTC et le Règlement, qui comprend les perturbations « attribuables au transporteur ».

[145] Cependant, les mots « événements qui ne peuvent être anticipés ou évités » doivent être interprétés à la lumière du reste de la phrase, qui place l'analyse dans le contexte des actions d'un transporteur faisant preuve de prudence et de diligence. Lorsque la situation qui engendre un risque pour la sécurité des passagers est prévisible, en ce qu'elle survient dans le cadre des activités quotidiennes du transporteur (comme une pénurie de membres d'équipage causée par la

maladie d'un membre d'équipage), la prudence et la diligence du transporteur lui imposent de prendre des mesures raisonnables pour planifier et exercer ses activités de manière à éviter la situation et, si elle survient quand même, de prendre des mesures raisonnables pour mettre en application son plan de continuité raisonnable afin de réduire rapidement et efficacement le risque.

[146] Les transporteurs peuvent seulement être tenus à la norme de la prudence et de la diligence du transporteur, qui est fondée sur le caractère raisonnable, et non la perfection. Comme l'a souligné l'Office dans sa Décision d'interprétation, le fait d'avoir un plan de continuité raisonnable en place pour gérer les pénuries de membres d'équipage n'exige pas que les transporteurs aient un équipage en réserve dans tous les aéroports où ils exercent des activités, aussi éloignés soient-ils. En mettant en œuvre un plan de continuité pour faire venir un équipage suppléant, le transporteur agissant avec prudence et diligence exerce un pouvoir de contrainte ou de direction à l'égard de la perturbation causée par la pénurie de membres d'équipage, qui demeure attribuable au transporteur. Toutefois, selon les circonstances, et même dans les conditions les plus favorables, le transporteur agissant avec prudence et diligence peut encourir une perturbation malgré la mise en œuvre de son plan de continuité raisonnable. Dans ce cas, le retard encouru par le transporteur prudent et diligent pour faire venir un équipage suppléant afin de réduire le risque pour la sécurité des passagers causée par la pénurie de membres d'équipage constitue une perturbation « nécessaire par souci de sécurité » qui, selon l'expression utilisée par l'Office, est « inévitable malgré une planification adéquate ». Inversement, les perturbations qui dépassent celles qui doivent être encourues par le transporteur

agissant avec prudence et diligence afin de réduire le risque pour la sécurité des passagers pourraient être évitées; elles ne sont donc pas nécessaires par souci de sécurité.

[147] Dans la présente affaire, outre l'affirmation de l'appelante selon laquelle elle a tenté en vain d'affecter un autre premier officier pour éviter l'annulation du vol mais que les ressources en personnel étaient limitées étant donné que Regina n'est pas une base d'affectation de WestJet, rien n'indiquait à l'Office que l'appelante avait mis en place un plan de continuité pour atténuer les effets de la pénurie de membres d'équipage à Regina et éviter l'annulation du vol ou qu'elle avait pris des mesures raisonnables pour mettre en œuvre un tel plan. Je ne constate donc aucune erreur dans la Décision de l'Office selon laquelle les éléments de preuve ne lui permettaient pas de conclure que la perturbation en cause – à savoir l'annulation du vol par l'appelante – était « inévitable malgré une planification adéquate » ou qu'elle « n'était pas attribuable aux propres actions ou à la propre inaction de [l'appelante] » : Décision, par. 13.

[148] L'Office a conclu que l'annulation du vol « était attribuable à » l'appelante : Décision, par. 14. Cette conclusion ne signifie pas que l'Office considère que, pour qu'une perturbation soit nécessaire par souci de sécurité, elle doit être indépendante de la volonté du transporteur. Elle confirme simplement qu'en l'absence de preuve qu'elle était nécessaire par souci de sécurité, l'annulation du vol par l'appelante constitue une perturbation « qui lui est attribuable mais qui n'est pas visé[e] aux paragraphes 11(1) ou (2) » et, de ce fait, une perturbation attribuable au transporteur au sens du paragraphe 12(1) du Règlement.

[149] En somme, pour catégoriser l'annulation du vol par l'appelante comme une perturbation attribuable au transporteur, mais nécessaire par souci de sécurité, l'Office devait être convaincu, selon la prépondérance des probabilités et à partir des éléments de preuve dont il disposait, que l'appelante avait pris des mesures raisonnables pour mettre en œuvre un plan de continuité raisonnable afin d'atténuer la perturbation de vol découlant de la pénurie de membres d'équipage causée par l'absence du premier officier. Les éléments de preuve soumis par l'appelante n'ont pas suffi à convaincre l'Office. Je considère que l'Office n'a commis aucune erreur susceptible de contrôle lorsqu'il a conclu que l'annulation du vol par l'appelante n'est pas une perturbation qui lui est attribuable, mais qui est nécessaire par souci de sécurité.

VI. DISPOSITIF

[150] Pour les motifs qui précèdent, je rejeterais l'appel. Comme les dépens n'ont pas été demandés, je n'adjugerais aucuns dépens.

« Gerald Heckman »

j.c.a.

« Je suis d'accord.

Mary J.L. Gleason j.c.a. »

« Je suis d'accord.

K. A. Siobhan Monaghan j.c.a. »

ANNEXE

Définitions et interprétation

Définitions — partie II de la Loi

1 (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la partie II de la Loi.

défaillance mécanique Problème mécanique qui réduit la sécurité des passagers, à l'exclusion du problème découvert lors de la maintenance planifiée effectuée conformément aux exigences légales. (*mechanical malfunction*)

nécessaire par souci de sécurité Se dit de toute exigence légale à respecter afin de réduire les risques pour la sécurité des passagers, y compris les décisions en matière de sécurité qui relèvent du pilote de l'aéronef ou qui sont prises conformément au système de gestion de la sécurité au sens du paragraphe 101.01(1) du *Règlement de l'aviation canadien*, à l'exception de la maintenance planifiée effectuée conformément aux exigences légales. (*required for safety purposes*)

Retard, annulation et refus d'embarquement

[...]

Obligations — situations indépendantes de la volonté du transporteur

10 (1) Le présent article s'applique au transporteur lorsque le retard ou l'annulation de vol ou le refus

Definitions and Interpretation

Definitions — Part II of Act

1 (1) The following definitions apply in Part II of the Act.

mechanical malfunction means a mechanical problem that reduces the safety of passengers but does not include a problem that is identified further to scheduled maintenance undertaken in compliance with legal requirements. (*défaillance mécanique*);

required for safety purposes means required by law in order to reduce risk to passenger safety and includes required by safety decisions made within the authority of the pilot of the aircraft or any decision made in accordance with a safety management system as defined in subsection 101.01(1) of the *Canadian Aviation Regulations* but does not include scheduled maintenance in compliance with legal requirements. (*nécessaire par souci de sécurité*)

Delay, Cancellation and Denial of Boarding

...

Obligations — situations outside carrier's control

10 (1) This section applies to a carrier when there is delay, cancellation or denial of boarding

d'embarquement est attribuable à une situation indépendante de sa volonté, notamment :

due to situations outside the carrier's control, including but not limited to the following:

a) une guerre ou une situation d'instabilité politique;

(a) war or political instability;

b) un acte illégal ou un acte de sabotage;

(b) illegal acts or sabotage;

c) des conditions météorologiques ou une catastrophe naturelle qui rendent impossible l'exploitation sécuritaire de l'aéronef;

(c) meteorological conditions or natural disasters that make the safe operation of the aircraft impossible;

d) des instructions du contrôle de la circulation aérienne;

(d) instructions from air traffic control;

e) un *NOTAM* au sens du paragraphe 101.01(1) du *Règlement de l'aviation canadien*;

(e) a *NOTAM*, as defined in subsection 101.01(1) of the *Canadian Aviation Regulations*;

f) une menace à la sûreté;

(f) a security threat;

g) des problèmes liés à l'exploitation de l'aéroport;

(g) airport operation issues;

h) une urgence médicale;

(h) a medical emergency;

i) une collision avec un animal sauvage;

(i) a collision with wildlife;

j) un conflit de travail chez le transporteur, un fournisseur de services essentiels comme un aéroport ou un fournisseur de services de navigation aérienne;

(j) a labour disruption within the carrier or within an essential service provider such as an airport or an air navigation service provider;

k) un défaut de fabrication de l'aéronef, qui réduit la sécurité des passagers, découvert par le fabricant de l'aéronef ou par une autorité compétente;

(k) a manufacturing defect in an aircraft that reduces the safety of passengers and that was identified by the manufacturer of the aircraft concerned, or by a competent authority; and

l) une instruction ou un ordre de tout représentant d'un État ou d'un organisme chargé de l'application

(l) an order or instruction from an official of a state or a law enforcement agency or from a

de la loi ou d'un responsable de la sûreté d'un aéroport.

person responsible for airport security.

Perturbation de vols précédents

Earlier flight disruption

(2) Le retard ou l'annulation de vol ou le refus d'embarquement qui est directement imputable à un retard ou à une annulation précédent attribuable à une situation indépendante de la volonté du transporteur est également considéré comme attribuable à une situation indépendante de la volonté du transporteur si ce dernier a pris toutes les mesures raisonnables pour atténuer les conséquences du retard ou de l'annulation précédent.

(2) A delay, cancellation or denial of boarding that is directly attributable to an earlier delay or cancellation that is due to situations outside the carrier's control, is considered to also be due to situations outside that carrier's control if that carrier took all reasonable measures to mitigate the impact of the earlier flight delay or cancellation.

Obligations

Obligations

(3) Lorsque le retard ou l'annulation de vol ou le refus d'embarquement est attribuable à une situation indépendante de la volonté du transporteur, ce dernier :

(3) When there is delay, cancellation or denial of boarding due to situations outside the carrier's control, it must

a) fournit aux passagers les renseignements prévus à l'article 13;

(a) provide passengers with the information set out in section 13;

b) dans le cas d'un retard de trois heures ou plus, fournit aux passagers qui le désirent des arrangements de voyage alternatifs aux termes de l'article 18;

(b) in the case of a delay of three hours or more, provide alternate travel arrangements, in the manner set out in section 18, to a passenger who desires such arrangements; and

c) dans le cas d'une annulation ou d'un refus d'embarquement, fournit des arrangements de voyage alternatifs aux termes de l'article 18.

(c) in the case of a cancellation or a denial of boarding, provide alternate travel arrangements in the manner set out in section 18.

Obligations — nécessaires par souci de sécurité

Obligations when required for safety purposes

11 (1) Sous réserve du paragraphe 10(2), cet article s'applique au transporteur dans le cas du retard ou de l'annulation de vol ou du refus d'embarquement qui lui est attribuable, mais qui est nécessaire par souci de sécurité.

Retard, annulation et refus d'embarquement subséquents

(2) Le retard ou l'annulation de vol ou le refus d'embarquement qui est directement imputable à un retard ou à une annulation précédent attribuable au transporteur, mais nécessaire par souci de sécurité, est également considéré comme attribuable au transporteur mais nécessaire par souci de sécurité si le transporteur a pris toutes les mesures raisonnables pour atténuer les conséquences du retard ou annulation précédent.

Retard

(3) Dans le cas du retard, le transporteur :

- a)** fournit aux passagers les renseignements prévus à l'article 13;
- b)** si le retard a été communiqué aux passagers moins de douze heures avant l'heure de départ indiquée sur leur titre de transport initial, applique les normes de traitement prévues à l'article 14;
- c)** s'il s'agit d'un retard de trois heures ou plus, fournit aux passagers qui le désirent des arrangements de voyage alternatifs ou un remboursement aux termes de l'article 17.

11 (1) Subject to subsection 10(2), this section applies to a carrier when there is delay, cancellation or denial of boarding that is within the carrier's control but is required for safety purposes.

Earlier flight disruption

(2) A delay, cancellation or denial of boarding that is directly attributable to an earlier delay or cancellation that is within that carrier's control but is required for safety purposes, is considered to also be within that carrier's control but required for safety purposes if that carrier took all reasonable measures to mitigate the impact of the earlier flight delay or cancellation.

Delay

(3) In the case of a delay, the carrier must

- (a)** provide passengers with the information set out in section 13;
- (b)** if a passenger is informed of the delay less than 12 hours before the departure time that is indicated on their original ticket, provide the standard of treatment set out in section 14; and
- (c)** if the delay is a delay of three hours or more, provide alternate travel arrangements or a refund, in the manner set out in section 17, to a passenger who desires such arrangements.

Annulation

(4) Dans le cas de l'annulation de vol, le transporteur :

- a)** fournit aux passagers les renseignements prévus à l'article 13;
- b)** si l'annulation a été communiquée aux passagers moins de douze heures avant l'heure de départ indiquée sur leur titre de transport initial, applique les normes de traitement prévues à l'article 14;
- c)** fournit aux passagers des arrangements de voyage alternatifs ou un remboursement aux termes de l'article 17.

Refus d'embarquement

(5) Dans le cas du refus d'embarquement, le transporteur :

- a)** fournit aux passagers concernés les renseignements prévus à l'article 13;
- b)** refuse l'embarquement conformément à l'article 15 et applique à l'égard des passagers concernés les normes de traitement prévues à l'article 16;
- c)** fournit aux passagers des arrangements de voyage alternatifs ou un remboursement aux termes de l'article 17.

Obligations — attribuable au transporteur

12 (1) Sous réserve du paragraphe 10(2), le présent article s'applique au transporteur dans le cas du retard ou

Cancellation

(4) In the case of a cancellation, the carrier must

- (a)** provide passengers with the information set out in section 13;
- (b)** if a passenger is informed of the cancellation less than 12 hours before the departure time that is indicated on their original ticket, provide the standard of treatment set out in section 14; and
- (c)** provide alternate travel arrangements or a refund, in the manner set out in section 17.

Denial of boarding

(5) In the case of a denial of boarding, the carrier must

- (a)** provide passengers affected by the denial of boarding with the information set out in section 13;
- (b)** deny boarding in accordance with section 15 and provide the standard of treatment set out in section 16 to passengers affected by the denial of boarding; and
- (c)** provide alternate travel arrangements or a refund, in the manner set out in section 17.

Obligations when within carrier's control

12 (1) Subject to subsection 10(2), this section applies to a carrier when there is delay, cancellation or denial

de l'annulation de vol ou d'un refus d'embarquement qui lui est attribuable mais qui n'est pas visé aux paragraphes 11(1) ou (2).

Retard

(2) Dans le cas du retard, le transporteur :

(a) fournit aux passagers les renseignements prévus à l'article 13 ;

(b) si le retard a été communiqué aux passagers moins de douze heures avant l'heure de départ indiquée sur leur titre de transport initial, applique les normes de traitement prévues à l'article 14;

(c) s'il s'agit d'un retard de trois heures ou plus, fournit aux passagers qui le désirent des arrangements de voyage alternatifs ou un remboursement aux termes de l'article 17;

(d) s'ils ont été informés quatorze jours ou moins avant l'heure de départ indiquée sur leur titre de transport initial que leur arrivée à la destination indiquée sur ce titre de transport sera retardée, verse aux passagers l'indemnité minimale prévue à l'article 19 pour les inconvénients subis.

Annulation de vol

(3) Dans le cas de l'annulation, le transporteur :

(a) fournit aux passagers les renseignements prévus à l'article 13;

of boarding that is within the carrier's control but is not referred to in subsections 11(1) or (2).

Delay

(2) In the case of a delay, the carrier must

(a) provide passengers with the information set out in section 13;

(b) if a passenger is informed of the delay less than 12 hours before the departure time that is indicated on their original ticket, provide them with the standard of treatment set out in section 14;

(c) if the delay is a delay of three hours or more, provide alternate travel arrangements or a refund, in the manner set out in section 17, to a passenger who desires such arrangements; and

(d) if a passenger is informed 14 days or less before the departure time on their original ticket that the arrival of their flight at the destination that is indicated on that original ticket will be delayed, provide the minimum compensation for inconvenience in the manner set out in section 19.

Cancellation

(3) In the case of a cancellation, the carrier must

(a) provide passengers with the information set out in section 13;

b) si l'annulation de vol a été communiquée aux passagers moins de douze heures avant l'heure de départ indiquée sur leur titre de transport initial, applique les normes de traitement prévues à l'article 14;

c) fournit des arrangements de voyage alternatifs ou un remboursement aux termes de à l'article 17;

d) s'ils ont été informés quatorze jours ou moins avant l'heure de départ indiquée sur leur titre de transport initial que leur arrivée à la destination indiquée sur ce titre de transport sera retardée, verse aux passagers l'indemnité minimale prévue à l'article 19 pour les inconvénients subis.

Refus d'embarquement

(4) Dans le cas du refus d'embarquement, le transporteur :

a) fournit aux passagers concernés les renseignements prévus à l'article 13;

b) refuse l'embarquement conformément à l'article 15 et applique à l'égard des passagers concernés les normes de traitement prévues à l'article 16;

c) fournit aux passagers des arrangements de voyage alternatifs ou un remboursement aux termes de l'article 17;

d) verse l'indemnité minimale prévue à l'article 20 pour les inconvénients subis.

(b) if a passenger is informed of the cancellation less than 12 hours before the departure time that is indicated on their original ticket, provide the standard of treatment set out in section 14;

(c) provide alternate travel arrangements or a refund, in the manner set out in section 17; and

(d) if a passenger is informed 14 days or less before the original departure time that the arrival of their flight at the destination that is indicated on their ticket will be delayed, provide the minimum compensation for inconvenience in the manner set out in section 19.

Denial of boarding

(4) In the case of a denial of boarding, the carrier must

(a) provide passengers affected by the denial of boarding with the information set out in section 13;

(b) deny boarding in accordance with section 15 and provide the standard of treatment set out in section 16 to passengers affected by the denial of boarding;

(c) provide alternate travel arrangements or a refund, in the manner set out in section 17; and

(d) provide the minimum compensation for inconvenience for denial of boarding in the manner set out in section 20.

**Renseignements fournis à la suite
d'un retard, d'une annulation ou
d'un refus d'embarquement**

13 (1) Le transporteur fournit aux passagers visés par le retard ou l'annulation de vol ou le refus d'embarquement les renseignements suivants :

- a)** la raison du retard, de l'annulation de vol ou du refus d'embarquement;
- b)** les indemnités qui peuvent être versées pour les inconvénients subis;
- c)** les normes de traitement des passagers applicables, le cas échéant;
- d)** les recours possibles contre lui, notamment ceux auprès de l'Office.

**Information — cancellation, delay,
denial of boarding**

13 (1) A carrier must provide the following information to the passengers who are affected by a cancellation, delay or a denial of boarding:

- (a)** the reason for the delay, cancellation or denial of boarding;
- (b)** the compensation to which the passenger may be entitled for the inconvenience;
- (c)** the standard of treatment for passengers, if any; and
- (d)** the recourse available against the carrier, including their recourse to the Agency.

COUR D'APPEL FÉDÉRALE
AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER :	A-267-22
INTITULÉ :	WESTJET c. OWEN LAREAU <i>et autres.</i>
LIEU DE L'AUDIENCE :	TORONTO (ONTARIO)
DATE DE L'AUDIENCE :	LE 20 JUIN 2024
MOTIFS DU JUGEMENT :	LE JUGE HECKMAN
Y ONT SOUSCRIT :	LA JUGE GLEASON LA JUGE MONAGHAN
DATE DES MOTIFS :	LE 25 AOÛT 2025
 <u>COMPARUTIONS :</u>	
Michael Dery Kathryn McGoldrick	POUR L'APPELANTE
Jean-Marc Leclerc Adil Abdulla	POUR L'INTIMÉ
Patrick Girard Amara Khy	POUR L'INTERVENANTE
Allan Matte	POUR L'OFFICE DES TRANSPORTS DU CANADA

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Alexander Holburn Beaudin + Lang LLP
Vancouver (Colombie-Britannique)

POUR L'APPELANTE

Sotos LLP
Toronto (Ontario)

POUR L'INTIMÉ

Stikeman Elliott S.E.N.C.R.L., s.r.l.
Montréal (Québec)

POUR L'INTERVENANTE

Direction des services de soutien juridiques
Office des transports du Canada
Gatineau (Québec)

POUR L'OFFICE DES
TRANSPORTS DU CANADA