

A-277-05
2006 FCA 45

A-277-05
2006 CAF 45

VIA Rail Canada Inc. (Appellant)

VIA Rail Canada Inc. (appelante)

v.

c.

Canadian Transportation Agency et al. (Respondents)

Office des transports du Canada et al. (intimés)

**INDEXED AS: VIA RAIL CANADA INC. v. CANADA
(TRANSPORTATION AGENCY) (F.C.A.)**

**RÉPERTORIÉ : VIA RAIL CANADA INC. c. CANADA (OFFICE
DES TRANSPORTS) (C.A.F.)**

Federal Court of Appeal, Décary, Sexton and Evans
JJ.A.—Toronto, January 12; Ottawa, February 6, 2006.

Cour d'appel fédérale, juges Décary, Sexton et Evans,
J.C.A.—Toronto, 12 janvier; Ottawa, 6 février 2006.

Transportation — Appeal from decision of Canadian Transportation Agency (Agency) VIA Rail's meal distribution policy constituted "undue obstacle" to complainant's mobility within meaning of Canada Transportation Act (Act), s. 172(1) — Complainant, travelling economy class, occupying wheelchair tie-down located at end of VIA-1 train — Wheelchair tie-downs, meal service only available on first-class cars (VIA-1) — Full meal menu not available as meal distribution started at opposite end of car — "Obstacle" in Act must be read in context — Associated with "mobility" (in French, "possibilités de déplacement") in immediate legislative context — "Obstacle to mobility" must be understood in light of respective jurisdiction of Agency, Canadian Human Rights Commission — Agency specialized in transportation matters, mandate to oversee application of national transportation policy — Act, s. 171 requiring Agency, Commission to coordinate activities in relation to transportation of persons with disabilities to foster complementary policies, practices, avoid jurisdictional conflicts — S. 171 indication Agency should not use jurisdiction over matters pertaining to "accessibility" of persons with disabilities to encroach upon Commission's general jurisdiction over matters pertaining to human rights of persons with disabilities — Agency's mandate with respect to persons with disabilities to ensure having proper access to effective transportation services, no physical or structural impediments to ability to use services — Meal distribution policy not impeding complainant's access to train, mobility thereon, capacity to eat meal — Complaint herein customer service issue, not access or mobility issue — Appeal allowed.

Transports — Appel de la décision de l'Office des transports du Canada (l'Office) ayant statué que la politique de distribution de repas de VIA Rail constitue un « obstacle abusif » aux possibilités de déplacement de la plaignante au sens de l'art. 172(1) de la Loi sur les transports au Canada (la Loi) — La plaignante voyageait en classe économique et occupait un fauteuil roulant immobilisé par un dispositif de retenue installé à l'extrémité d'une voiture de 1re classe (VIA-1) — Seules les voitures VIA-1 avaient ces dispositifs et offraient un service de repas — Comme la distribution des repas a débuté à l'autre extrémité de la voiture, les choix de repas n'étaient plus aussi nombreux — Le mot « obstacle », dans la Loi, doit être interprété dans son contexte — Son contexte immédiat l'associe à « possibilités de déplacement » (en anglais, « mobility ») — L'interprétation d'« obstacle aux possibilités de déplacement » doit tenir compte des compétences respectives de l'Office et de la Commission canadienne des droits de la personne — L'office est spécialisé en matière de transport et a pour mission de superviser l'application de la politique nationale des transports — L'art. 171 exige que l'Office et la Commission coordonnent leur action en matière de transport des personnes ayant une déficience pour favoriser l'adoption de lignes de conduite complémentaires et éviter les conflits de compétence — Il indique que la compétence de l'Office sur les questions d'« accessibilité » intéressent les personnes ayant une déficience ne devrait pas lui permettre d'empiéter sur la compétence générale de la Commission à l'égard de ces personnes — Le mandat de l'Office, relativement aux personnes ayant une déficience, est de veiller à ce qu'elles aient un accès adéquat à des services de transport efficaces et à ce que soient éliminés les empêchements physiques ou structureux à l'utilisation de ces services — La politique de distribution de repas n'a pas nui à l'accès de la plaignante au train, à ses possibilités de déplacement à bord ou à sa capacité de consommer son repas — La plainte portait sur une question de service au client et non sur une question d'accessibilité ou de possibilités de déplacement — Appel accueilli.

Human Rights — Appeal from decision of Canadian Transportation Agency (Agency) VIA Rail’s meal distribution policy constituted “undue obstacle” to complainant’s mobility within meaning of Canada Transportation Act (Act), s. 172(1) — Jurisdiction of Agency, Canadian Human Rights Commission reviewed — Agency should not use jurisdiction over matters relating to accessibility of persons with disabilities to encroach on CHRC’s jurisdiction over human rights.

This was an appeal from a decision of the Canadian Transportation Agency (Agency) determining that VIA Rail’s meal distribution policy constituted an “undue obstacle” to the complainant’s mobility within the meaning of subsection 172(1) of the *Canada Transportation Act* (Act). VIA Rail offers a meal service only on its first-class cars (VIA-1) and generally provides three meal options. Although it has a sufficient number of meals available for all passengers, not all passengers have the same number of meal options, depending on which end of the car meal distribution service begins. The bulk of wheelchair passengers pay coach fare but the wheelchair tie-downs are available only on VIA-1 cars, located at the end of the train. The complainant, who uses a personal electric wheelchair, travelled from Toronto to Ottawa in economy class. On the return portion of her trip, the complainant occupied a wheelchair tie-down located in a VIA-1 car and was offered a free meal. As the meal distribution service started at the end of the car opposite to the tie-down area, the complainant was not able to have the full menu from which to choose and had to be satisfied with the only meal option left in the menu. She filed a complaint with the Agency under section 172 of the Act, alleging that she had encountered “undue obstacles” to her mobility.

The Agency found that VIA Rail’s meal distribution policy on the return portion constituted “undue obstacles” to the mobility of persons with disabilities.

Held, the appeal should be allowed.

The Agency’s decision had to be reviewed on a correctness standard with respect to the statutory meaning of the word “obstacle”. Despite the Agency’s view that the lack of definition of the term “obstacle” indicated that the Agency’s jurisdiction should not be restricted and that the term should be given a broad meaning, the term “obstacle” must be read in context. It is associated with “mobility” (in French, “possibilités de déplacement”) in its immediate legislative

Droits de la personne — Appel de la décision de l’Office des transports du Canada ayant statué que la politique de distribution de repas de VIA Rail constitue un « obstacle abusif » aux possibilités de déplacement de la plaignante au sens de l’art. 172(1) de la Loi sur les transports au Canada (la Loi) — Examen de la compétence de l’Office et de celle de la Commission canadienne des droits de la personne — La compétence de l’Office sur les questions d’accessibilité intéressant les personnes ayant une déficience ne devrait pas lui permettre d’empiéter sur la compétence de la Commission en matière de droits de la personne.

Il s’agissait de l’appel de la décision de l’Office des transports du Canada (l’Office) ayant statué que la politique de distribution de repas de VIA Rail constituait un « obstacle abusif » aux possibilités de déplacement de la plaignante au sens du paragraphe 172(1) de la *Loi sur les transports au Canada* (la Loi). VIA Rail ne sert de repas que dans les voitures de première classe (VIA-1), et trois plats figurent généralement au menu. Bien qu’il y ait suffisamment de repas pour tous les passagers, ceux-ci n’ont pas tous le même nombre d’options, qui est déterminé en fonction de l’extrémité du wagon à laquelle commence le service. La plupart des passagers en fauteuil roulant paient le tarif économique, mais seules les voitures VIA-1 sont équipées de dispositifs de retenue de fauteuil roulant, lesquels sont installés à l’extrémité du wagon. La plaignante, qui se déplace en fauteuil roulant électrique, voyageait entre Ottawa et Toronto en classe économique. Lors du trajet de retour, le dispositif immobilisant le fauteuil de la plaignante se trouvait dans une voiture VIA-1, et un repas gratuit a été offert à celle-ci. Comme la distribution des repas a débuté à l’extrémité du wagon opposée à celle où se trouvait le dispositif immobilisant, elle n’a pu jouir de toutes les possibilités initiales et a dû se contenter de la seule option disponible. Elle a porté plainte à l’Office sous le régime de l’article 172 de la Loi, alléguant qu’elle avait été en butte à des « obstacles abusifs » aux possibilités de déplacement.

L’Office a conclu que la politique de distribution des repas de VIA Rail appliquée lors du trajet de retour de la plaignante avait constitué un « obstacle abusif » aux possibilités de déplacement des personnes ayant une déficience.

Arrêt : l’appel doit être accueilli.

La norme de contrôle applicable à la décision de l’Office concernant l’interprétation du mot « obstacle » dans la Loi était celle de la décision correcte. Malgré que l’Office fût d’avis que l’absence de définition du mot « obstacle » dans la Loi signifiait que le législateur n’avait pas voulu limiter la compétence de l’Office et que le mot avait un sens large, il faut placer ce mot dans son contexte. Dans son contexte immédiat, il est associé à l’expression « possibilités de

context. “Obstacle”, “mobility”, “*déplacement*” (in French) refer to obstacles of a physical nature in their primary and ordinary meaning. The Federal Court of Appeal has already affirmed that the term “obstacle” is to be interpreted as a “thing that obstructs progress”. In its institutional context, the expression “obstacle to mobility” has to be understood in light of the respective jurisdiction of the Agency and of the Canadian Human Rights Commission. Section 171 of the Act provides that the Agency and the Commission shall coordinate their activities in relation to the transportation of persons with disabilities in order to foster complementary policies and practices and avoid jurisdictional conflicts. Section 171 is an indication that the Agency should not use its jurisdiction over matters pertaining to “accessibility” of persons with disabilities to encroach upon the Commission’s general jurisdiction over matters pertaining to the human rights of persons with disabilities.

When it comes to dealing with human rights, the Canadian Human Rights Commission is the primary institution to turn to. To achieve its specialized mission, it is given broad powers of investigation. The *Canadian Human Rights Act* has also established a Canadian Human Rights Tribunal whose members have experience, expertise and interest in, and sensitivity to, human rights. The Tribunal has a broad power of inquiry, which may determine questions of law and which is empowered to grant a multitude of remedies. Under section 24 of the *Canadian Human Rights Act*, regulations may be made prescribing standards of accessibility to services, facilities or premises for the benefit of persons having any disabilities.

The Agency is specialized in transportation matters and its mandate is to oversee the application of the national transportation policy defined in section 5 of the Act. While the removal of undue obstacles to persons with disabilities is an integral part of the general mandate of the Agency, it must nevertheless be related to its general expertise, which is of an economic, technical and regulatory nature. The members’ expertise and experience is related to transportation matters, not human rights matters. With respect to persons with disabilities, the Agency’s mandate is essentially to ensure that they have proper access to effective transportation services and that there are no physical or structural impediments to their ability to use these services. This interpretation is confirmed by the very policies and codes of practice the Agency has adopted and followed throughout the years. The Agency has also published some guidelines for improving communications with persons with disabilities, the purpose of which is to ensure that consistent and reliable service is

déplacement » (en anglais, « *mobility* »). Le sens principal et ordinaire de ces mots et expressions renvoie à des obstacles de nature physique. La Cour d’appel fédérale a déjà statué que le mot « obstacle » s’entendait d’une « chose qui entrave la progression ». Les compétences respectives de l’Office et de la Commission canadienne des droits de la personne doivent être prises en compte dans l’interprétation de l’expression « obstacle aux possibilités de déplacement » en contexte institutionnel. L’article 171 de la Loi énonce que l’Office et la Commission sont tenus de veiller à la coordination de leur action en matière de transport des personnes ayant une déficience pour favoriser l’adoption de lignes de conduite complémentaires et éviter les conflits de compétence. Cet énoncé indique que la compétence de l’Office sur les questions d’« accessibilité » intéressant les personnes ayant une déficience ne devrait pas lui permettre d’empiéter sur la compétence générale de la Commission relativement aux droits des personnes ayant une déficience.

Lorsqu’une question de droits de la personne se pose, c’est principalement vers la Commission des droits de la personne qu’on se tourne. Pour s’acquitter de ses fonctions spécialisées, la Commission dispose de larges pouvoirs d’enquête. La *Loi canadienne sur les droits de la personne* établit aussi un tribunal des droits de la personne, dont les membres ont une expérience et des compétences dans le domaine des droits de la personne, y sont sensibilisés et ont un intérêt marqué pour ce domaine. Le tribunal exerce un vaste pouvoir d’enquête et peut trancher des questions de droit et accorder une multitude de mesures correctrices. L’article 24 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* permet la prise de règlements prévoyant l’établissement de normes d’accès aux services, aux installations ou aux locaux, au profit des personnes atteintes d’une déficience.

L’Office est spécialisé en matière de transports et il a pour mission de superviser l’application de la politique nationale des transports énoncée à l’article 5 de la Loi. Bien que l’élimination des obstacles abusifs auxquels se heurtent les personnes ayant une déficience fasse partie intégrante du mandat général de l’Office, il faut néanmoins mettre cette responsabilité en lien avec l’expertise générale de l’organisme, qui est de nature économique, technique et réglementaire. L’expérience et les compétences de ses membres se rapportent aux questions de transport non de droits de la personne. À l’égard des personnes ayant une déficience, le mandat de l’Office consiste essentiellement à veiller à ce qu’elles aient un accès adéquat à des services de transport efficaces et à ce que soient éliminés les empêchements physiques ou structureux à l’utilisation de ces services. Les lignes directrices et codes de pratiques adoptés au cours des ans par l’Office confirment eux-mêmes cette interprétation. L’Office a également publié des lignes directrices pour améliorer la communication avec

provided to travellers with disabilities.

The meal distribution policy could not possibly have impeded the complainant's access to the train, her mobility once on board or her capacity to eat her meal. This was not a case where a person with disabilities was disinclined from future travel because of the nature of the arrangements made to enable her to travel. Moreover, it was not necessary to decide whether on-board treatment that had that effect on a passenger could constitute an "obstacle" since the complainant had admitted that she would not have filed a complaint had she been informed about the meal distribution policy. The complaint in this case was a customer service issue, and a customer service issue does not become an access or a mobility issue merely because it is experienced by a passenger who suffers from a disability.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canada Transportation Act, S.C. 1996, c. 10, ss. 5, 10, 41(4), 170, 171, 172.
Canadian Human Rights Act, R.S.C., 1985, c. H-6, ss. 24, 48.1(2) (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 65; S.C. 1998, c. 9, s. 27), 53(2) (as am. *idem*).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

CONSIDERED:

Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia, [2003] 1 S.C.R. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; [2003] 5 W.W.R. 1; 11 B.C.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (3d) 1; 179 B.C.A.C. 170; 302 N.R. 34; 2003 SCC 19; *VIA Rail Canada Inc. v. Canada (Transportation Agency)*, [2005] 4 F.C.R. 473; (2005), 251 D.L.R. (4th) 418; 330 N.R. 337; 2005 FCA 79; *McKay-Panos v. Air Canada*, [2006] 4 F.C.R. 3; 2006 FCA 8; *VIA Rail Canada Inc. v. National Transportation Agency*, [2001] 2 F.C. 25; (2000), 193 D.L.R. (4th) 357; 26 Admin. L.R. (3d) 1; 261 N.R. 184 (C.A.); *Metropolitan Toronto (Municipality) v. Canadian National Railway Co.*, [1998] 4 F.C. 506; (1998), 229 N.R. 386 (C.A.).

AUTHORS CITED

Canadian Oxford Dictionary, 2nd ed. Don Mills (Ont.): Oxford University Press, 2004, "mobility".
Compact Oxford English Dictionary, 3rd ed. New York: Oxford University Press, 2005, "obstacle".

les personnes ayant une déficience, dont le but est d'assurer à ces personnes des services uniformes et fiables.

La politique de distribution de repas en cause ne pouvait d'aucune façon nuire à l'accès de la plaignante au train, à ses possibilités de déplacement à bord ou à sa capacité de consommer son repas. Il ne s'agissait pas d'un cas où la nature des dispositions prises pour lui permettre de voyager ont découragé la personne de voyager de nouveau, et puisque la plaignante a reconnu qu'elle ne se serait pas plainte à l'Office si elle avait été au courant de la politique de distribution des repas, il n'y avait pas lieu de décider si un traitement qui aurait cet effet sur un passager pourrait constituer un « obstacle ». En l'espèce, la plainte portait sur une question de service au client et ne devient pas une question d'accessibilité ou de possibilités de déplacement parce que le client est une personne ayant une déficience.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 24, 48.1(2) (édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 31, art. 65; L.C. 1998, ch. 9, art. 27), 53(2) (mod., *idem*).
Loi sur les transports au Canada, L.C. 1996, ch. 10, art. 5, 10, 41(4), 170, 171, 172.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia, [2003] 1 R.C.S. 226; 2003 CSC 19; *VIA Rail Canada Inc. c. Canada (Office des Transports)*, [2005] 4 R.C.F. 473; 2005 CAF 79; *McKay-Panos c. Air Canada*, [2006] 4 R.C.F. 3; 2006 CAF 8; *VIA Rail Canada Inc. c. Office national des transports*, [2001] 2 C.F. 25 (C.A.); *Communauté urbaine de Toronto (Municipalité) c. Cie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1998] 4 C.F. 506 (C.A.)

DOCTRINE CITÉE

Canadian Oxford Dictionary, 2nd ed. Don Mills (Ont.): Oxford University Press, 2004, « mobility ».
Compact Oxford English Dictionary, 3rd ed. New York: Oxford University Press, 2005, « obstacle ».

Concise Oxford Dictionary of Current English, 7th ed. Oxford: Clarendon Press, 1983, “obstacle”.

Dictionnaire de l’Académie française, 8^e éd. Paris: Hachette, 1932-35, “déplacement”.

Grand Robert de la langue française: dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, 2^e éd. Paris: Dictionnaires Le Robert, 1992, “déplacement”, “obstacle”.

Oxford Advanced Learners Dictionary, 7th ed. Oxford: Oxford University Press, 2005, “obstacle”

Oxford English Dictionary, 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 1989, “mobility”.

Trésor de la langue française: dictionnaire de la langue du XIX^e et du XX^e siècle. Paris: Éditions du Centre national de la recherche scientifique, 1986, “obstacle”.

Webster’s Third New International Dictionary of the English Language. Springfield, Mass.: Merriam-Webster Inc., 1986, “mobility”, “obstacle”.

APPEAL from a Canadian Transportation Agency decision (No. 115-AT-R-2005) concluding that, under subsection 172(1) of the *Canada Transportation Act*, VIA Rail’s meal distribution policy constituted an “undue obstacle” to the complainant’s mobility as a person with a disability travelling. Appeal allowed.

APPEARANCES:

John A. Champion for appellant.
Elizabeth C. Barker for respondents.

SOLICITORS OF RECORD:

Fasken Martineau DuMoulin LLP, Toronto, for appellant.
Legal Services Directorate, Canadian Transportation Agency, Gatineau, for respondents.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] DÉCARY J.A.: This Court granted VIA Rail Canada Ltd. (VIA Rail) leave to appeal from a decision (the decision) of the Canadian Transportation Agency (the Agency) dated March 3, 2005 (decision No. 115-AT-R-2005) on the question of whether “[VIA Rail’s] meal distribution policy constituted an undue obstacle to the mobility of the respondent”.

Concise Oxford Dictionary of Current English, 7th ed. Oxford : Clarendon Press, 1983, « obstacle ».

Dictionnaire de l’Académie française, 8^e éd. Paris : Hachette, 1932-35, « déplacement ».

Grand Robert de la langue française : dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, 2^e éd. Paris : Dictionnaires Le Robert, 1992, « déplacement », « obstacle ».

Oxford Advanced Learners Dictionary, 7th ed. Oxford : Oxford University Press, 2005, « obstacle ».

Oxford English Dictionary, 2nd ed. Oxford : Clarendon Press, 1989, « mobility ».

Trésor de la langue française : dictionnaire de la langue du XIX^e et du XX^e siècle. Paris : Éditions du Centre national de la recherche scientifique, 1986, « obstacle ».

Webster’s Third New International Dictionary of the English Language. Springfield, Mass. : Merriam-Webster Inc., 1986, « mobility », « obstacle ».

APPEL de la décision de l’Office des transports du Canada (n° 115-AT-R-2005) concluant qu’aux termes du paragraphe 172(1) de la *Loi sur les transports au Canada*, la politique de distribution de repas de VIA Rail constituait un « obstacle abusif » aux possibilités de déplacement de la plaignante en tant que voyageuse ayant une déficience. Appel accueilli.

ONT COMPARU :

John A. Champion pour l’appelante.
Elizabeth C. Barker pour les intimés.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Fasken Martineau DuMoulin s.r.l., Toronto, pour l’appelante.
Direction des services juridiques, Office des transports du Canada, Gatineau, pour les intimés.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

[1] LEJUGÉ DÉCARY, J.C.A.: La Cour a autorisé VIA Rail Canada Ltd. (VIA Rail) à interjeter appel de la décision n° 115-AT-R-2005 (la décision) rendue le 3 mars 2005 par l’Office des transports du Canada (l’Office) sur la question de savoir si la politique de distribution de repas de VIA Rail constituait un obstacle abusif aux possibilités de déplacement de l’intimée.

[2] The decision was rendered in response to a complaint filed under section 172 of the *Canada Transportation Act*, S.C. 1996, c. 10 (the Act). The complainant, Ms. Meenu Sikand, raised a number of matters arising out of a round trip with VIA Rail between Toronto and Ottawa, alleging that she had encountered a number of “undue obstacles” to her mobility. Ms. Sikand uses a personal electric wheelchair. In the decision, the Agency found that the following constituted undue obstacles to Ms. Sikand’s mobility: (1) the unavailability of the wheelchair tie-down that had been reserved at the time of booking; (2) lack of access to a washroom on the first portion of her trip; and (3) VIA Rail’s meal distribution policy on the return portion.

[3] VIA Rail appeals only from the Agency’s conclusion with respect to the third issue, that is, VIA Rail’s meal distribution policy.

THE FACTS

[4] The facts are not in dispute. VIA Rail offers a meal service only on its first-class cars, referred to as “VIA-1”. VIA Rail offers its VIA-1 passengers a choice of meals during their voyage. It can also accommodate the dietary restriction of its passengers when details of a passenger’s food requirements are provided at the time of making a reservation.

[5] For those passengers on VIA-1 who do not require special meals, VIA Rail generally provides three meal options. The precise quantity of each type of meal carried on each trip is determined by fixed mathematical ratios in response to historical customer preferences.

[6] There are as many meals available as there are passengers. VIA Rail does not stock three meal options for each VIA-1 passenger. As passengers choose from among the available meal options in the process of meal distribution, passengers not yet served may have fewer meal options. On its menu and through on-board announcements, VIA Rail informs its passengers that they may not get the meal of their choice. The beverage service on VIA-1 cars commences at the end of the rail

[2] La décision faisait suite à une plainte déposée sous le régime de l’article 172 de la *Loi sur les transports au Canada*, L.C. 1996, ch. 10 (la Loi). La plaignante, M^{me} Meenu Sikand, a soulevé plusieurs questions relativement à un voyage aller-retour Toronto-Ottawa effectué à bord d’un train de VIA Rail et a allégué qu’elle avait été en butte à plusieurs « obstacles abusifs » à la mobilité. M^{me} Sikand utilise un fauteuil roulant électrique. Dans sa décision, l’Office a conclu à l’existence des obstacles suivants aux possibilités de déplacement : 1) le défaut de fournir le dispositif de retenue de fauteuil roulant demandé lors de la réservation du billet, 2) l’impossibilité d’accéder à une salle de toilette pendant le trajet aller et 3) la politique de distribution de repas appliquée par VIA Rail lors du trajet de retour.

[3] L’appel de VIA Rail ne porte que sur la troisième conclusion, concernant la politique de distribution de repas.

LES FAITS

[4] Les faits ne sont pas contestés. VIA Rail ne sert de repas que dans les voitures de première classe, appelées « VIA-1 », et elle offre aux passagers de ces voitures un choix entre divers plats. Elle peut également répondre aux besoins des passagers ayant des restrictions alimentaires lorsque des directives précises lui sont transmises lors de la réservation.

[5] Les passagers des voitures VIA-1 n’ayant pas besoin de repas particuliers ont généralement le choix entre trois plats. Le nombre de chacun des plats est fixé en fonction de pourcentages prédéterminés correspondant aux préférences des clients constatées au fil des ans.

[6] Il n’y a pas plus de repas qu’il n’y a de passagers. VIA Rail ne stocke pas les trois options pour chaque passager VIA-1. Il se peut donc que les passagers non servis voient leur choix se réduire au fur et à mesure de la distribution des repas. Sur les menus et par des annonces faites à bord, VIA Rail informe les passagers de la possibilité qu’ils ne puissent obtenir le repas de leur choix. Le service des repas commence à une extrémité des voitures et celui des boissons à l’autre

car opposite the end where the meal service begins. A 2004 survey revealed that 90% of customers were of the view that VIA Rail meets or exceeds expectations on meal service and customer relations.

[7] The wheelchair tie-downs are available only on VIA-1 cars. The bulk of passengers travelling in wheelchairs pay coach fare. As a matter of policy, when a passenger who uses a wheelchair travels in first class but pays coach fare, her attendant travels free of charge and both receive a complimentary meal. The wheelchair tie-downs are located at the end of the train where the beverage service begins.

[8] Ms. Sikand uses an electric wheelchair with prescribed, customized and moulded seating to support her back. Her travel agency made a reservation for her, her attendant and her two-and-a-half-year-old son to travel in economy class from Toronto to Ottawa on December 2, 2003, with a return date of December 4, 2003, which included a request for her to occupy a wheelchair tie-down. On the return portion of her trip, Ms. Sikand occupied a wheelchair tie-down located in a VIA-1 car and was offered a free meal. As the meal distribution started at the end of the car opposite to the tie-down area, Ms. Sikand was not able to have the full menu from which to choose and had to be satisfied with the only meal option left in the menu. She then filed a complaint with the Agency.

[9] At first, the Agency determined that the complaint was not related to accessibility concerns. The Agency eventually changed its view and decided to address the issue.

[10] It is of interest to note that Ms. Sikand recognized in her evidence that if VIA Rail had informed her travel agency that the meals provided in VIA-1 cars to passengers paying coach fare are an additional benefit provided as a courtesy and that they are available only after other passengers have made their selection, she would not have raised this matter with the Agency.

extrémité. Un sondage réalisé en 2004 indique que 90 % des clients considèrent que VIA Rail répond aux attentes en matière de repas et de relations avec les clients ou dépasse ces attentes.

[7] Seules les voitures VIA-1 sont équipées de dispositifs de retenue de fauteuil roulant (dispositifs de retenue). La plupart des passagers se déplaçant en fauteuil roulant paient le tarif économique. Suivant la politique de VIA, l'accompagnateur d'un passager en fauteuil roulant voyageant en première classe avec un billet de classe économique ne paie pas, et tous deux reçoivent gratuitement un repas. Les dispositifs de retenue sont installés à l'extrémité de la voiture où commence le service des boissons.

[8] M^{me} Sikand utilise un fauteuil roulant électrique muni d'un dossier prescrit, adapté à ses besoins et moulé pour supporter son dos. Son agence de voyage a réservé pour elle, son accompagnateur et son fils de deux ans et demi une place en classe économique pour le 2 décembre 2003 à destination de Toronto, avec retour le 4 décembre 2003. Cette réservation s'accompagnait d'une demande d'utilisation d'un dispositif de retenue. Lors du trajet de retour, le dispositif immobilisant le fauteuil de M^{me} Sikand se trouvait dans une voiture VIA-1, et un repas gratuit a été offert à M^{me} Sikand. Comme la distribution des repas a débuté à l'extrémité du wagon opposée à celle où se trouvait M^{me} Sikand, elle n'a pu jouir de toutes les possibilités initiales et elle a dû se contenter de la seule option disponible. Elle a porté plainte à l'Office.

[9] L'Office a d'abord jugé que la plainte ne soulevait pas de question relative aux possibilités de déplacement, puis elle s'est ravisée et a décidé d'examiner la plainte.

[10] Il importe de signaler que M^{me} Sikand a reconnu dans son témoignage que si VIA Rail avait informé son agence de voyage que les repas servis dans les voitures VIA-1 aux passagers ayant payé le tarif économique constituaient un avantage supplémentaire offert à titre gracieux et qu'ils n'étaient servis qu'après que les autres passagers avaient fait leur choix, elle n'aurait pas soumis cette question à l'Office.

THE IMPUGNED DECISION

[11] The Agency found that the meal distribution policy was an “obstacle” to the mobility of persons with disabilities within the meaning of subsection 172(1) of the Act. The Agency disposed of this matter as follows [at paragraphs 43-44 and 53-56]:

The word “obstacle” is not defined in the CTA. This implies that Parliament did not want to restrict the Agency’s jurisdiction in view of its mandate to eliminate undue obstacles in the federal transportation network. Furthermore, the word “obstacle” lends itself to a broad meaning as it is usually understood to mean something that impedes progress or achievement.

In determining whether or not a situation constituted an “obstacle” to the mobility of a person with a disability in a particular case, the Agency looks to the travel experience of that person as expressed in the application. There is a broad range of circumstances where the Agency has found obstacles in the past. For example, there are cases of obstacles where the person was prevented from travelling, where the person was injured in the course of his or her travels (such as where the lack of appropriate accommodation during travel affects the physical condition of the passenger), or where the person was deprived of his or her mobility aid after the trip as a result of damage caused to the aid while it was being transported. Also, the Agency has found obstacles in instances where the person was ultimately able to travel, but circumstances arising from the experience were such as to detract from the person’s sense of confidence, dignity, safety, or security, recognizing that these feelings may be such as to disincline a person from future travel.

...

The Agency is of the opinion that persons with disabilities have the same rights as others to full participation in all aspects of society and equal access to services is critical to the ability of persons with disabilities to exercise that right.

While every passenger travelling in a VIA-1 car receives a meal, persons located at the tie-down end of the car are offered meal options last as VIA’s meal distribution policy dictated that meal options be offered starting with the passengers at the opposite end of the car. Unlike other passengers who have access to multiple seating choices, which can result in them being seated in various locations throughout the VIA-1 car, passengers who need or choose to remain in their wheelchair will always be located in the tie-down area. As such, unlike other passengers, persons located in the tie-down area will always be the last passengers to be offered

LA DÉCISION EN CAUSE

[11] L’Office a estimé que la politique de distribution des repas était un « obstacle » aux possibilités de déplacement des personnes ayant une déficience au sens du paragraphe 172(1) de la Loi. Voici ce qu’il a conclu sur cette question [aux paragraphes 43, 44 et 53 à 56] :

L’expression « obstacle » n’est pas définie dans la LTC, ce qui donne à penser que le Parlement ne voulait pas limiter la compétence de l’Office compte tenu de son mandat d’éliminer les obstacles abusifs dans le réseau de transport de compétence fédérale. De plus, le terme « obstacle » a un sens large et s’entend habituellement d’une chose qui entrave le progrès ou la réalisation.

Pour déterminer si une situation constitue ou non un « obstacle » aux possibilités de déplacement d’une personne ayant une déficience dans un cas donné, l’Office se penche sur les déplacements de cette personne qui sont relatés dans la demande. Dans le passé, l’Office a conclu qu’il y avait eu des obstacles dans plusieurs circonstances différentes. Par exemple, dans certains cas des personnes n’ont pas pu voyager, d’autres ont été blessées durant leurs déplacements (notamment quand l’absence d’installations convenables durant le déplacement affecte la condition physique du passager) et d’autres encore ont été privées de leurs aides à la mobilité endommagées pendant le transport. De plus, l’Office a identifié des obstacles dans les cas où des personnes ont finalement été en mesure de voyager, mais les circonstances découlant de l’expérience ont été telles qu’elles ont miné leur sentiment de confiance, de dignité, de sécurité, situation qui pourrait décourager ces personnes de voyager à l’avenir.

[...]

L’Office est d’avis que les personnes ayant une déficience ont les mêmes droits que les autres de participer pleinement à toutes les activités de la société. De plus, l’égalité d’accès aux services est essentielle à l’aptitude des personnes ayant une déficience d’exercer ce droit.

Même si tous les passagers voyageant à bord d’une voiture VIA-1 reçoivent un repas, on offre aux personnes qui prennent place dans la section du dispositif de retenue des choix de repas en dernier puisque la politique de distribution de repas de VIA exige qu’on offre aux passagers un choix de repas à partir de l’autre extrémité de la voiture. Contrairement aux autres passagers qui ont accès à plusieurs choix de sièges, ce qui leur permet de prendre place à différents endroits dans la voiture VIA-1, les passagers qui doivent ou souhaitent rester dans leur fauteuil roulant seront toujours assis dans la section du dispositif de retenue. Ainsi, contrairement aux autres

meal options, if they receive options at all.

The Agency notes that as a result of VIA's meal distribution policy and because Ms. Sikand was seated in the tie-down are [*sic*] on Train No. 48 which is located at the opposite end of the car, Ms. Sikand was not provided a choice of meals.

In light of the foregoing, the Agency finds that VIA's meal distribution policy constituted an obstacle to Ms. Sikand's mobility.

[12] The Agency went on to conclude that the obstacle was undue. In view of the conclusion I have reached that the meal distribution policy does not constitute an "obstacle", I need not examine the Agency's decision with respect to "undueness".

[13] Ms. Sikand did not participate in the appeal. The Agency, as authorized pursuant to subsection 41(4) of the Act, did participate.

[14] This appeal appeared to be moot because, as noted by the Agency in its decision, subsequent to the filing of Ms. Sikand's application, VIA Rail amended its meal distribution policy so that all persons with disabilities will be able, during the reservation process, to select their meal of choice from an inventory of meals that will be available on the train on the day in question.

[15] The issue remains alive, however, because VIA Rail holds the view that its meal distribution policy does not constitute an "obstacle", even less so an "undue obstacle", that it is simply a service issue and that it is as such beyond the reach of the Agency. As a result, its meal distribution policy should not be subject in the future to the scrutiny of the Agency. Counsel for the Agency conceded that the issue was not moot.

RELEVANT LEGISLATIVE PROVISIONS

PART V TRANSPORTATION OF PERSONS WITH DISABILITIES

170. (1) The Agency may make regulations for the purpose of eliminating undue obstacles in the transportation network

passagers, les personnes qui prennent place dans cette section seront toujours les derniers passagers à qui l'on offre des choix de repas, s'ils peuvent même avoir un choix.

L'Office souligne qu'en raison de la politique de distribution de repas de VIA et que puisque M^{me} Sikand prenait place dans la section du dispositif de retenue à bord du train n° 48, située à l'extrémité opposée de la voiture, on n'a pas offert de choix de repas à M^{me} Sikand.

À la lumière de ce qui précède, l'Office estime que la politique de distribution de repas de VIA a constitué un obstacle aux possibilités de déplacement de M^{me} Sikand.

[12] L'Office a ensuite conclu qu'il s'agissait d'un obstacle abusif. Vu ma conclusion que la politique de distribution des repas ne constitue pas un « obstacle », il n'est pas nécessaire que j'examine la décision de l'Office sur le « caractère abusif ».

[13] M^{me} Sikand n'a pas pris part à l'appel. L'Office, lui, y a pris part, comme le lui permettait le paragraphe 41(4) de la Loi.

[14] L'appel semble être devenu théorique du fait que VIA Rail a modifié sa politique de distribution de repas postérieurement à la demande de M^{me} Sikand, comme l'a signalé l'Office dans sa décision. Désormais, toutes les personnes ayant une déficience pourront, lors de la réservation, choisir leur repas dans le menu qui sera offert la journée du voyage.

[15] La question conserve toutefois son actualité parce que VIA Rail soutient que sa politique de distribution des repas ne constitue pas un obstacle et encore moins un obstacle abusif, qu'il s'agit uniquement d'un problème de service qui, de ce fait, échappe à la compétence de l'Office et que, par conséquent, la politique ne devrait pas à l'avenir faire l'objet d'un examen de l'Office. L'avocat de l'Office a admis que la question n'était pas théorique.

DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PERTINENTES

PARTIE V TRANSPORT DES PERSONNES AYANT UNE DÉFICIENCE

170. (1) L'Office peut prendre des règlements afin d'éliminer tous obstacles abusifs, dans le réseau de transport

under the legislative authority of Parliament to the mobility of persons with disabilities, including regulations respecting

- (a) the design, construction or modification of, and the posting of signs on, in or around, means of transportation and related facilities and premises, including equipment used in them;
- (b) the training of personnel employed at or in those facilities or premises or by carriers;
- (c) tariffs, rates, fares, charges and terms and conditions of carriage applicable in respect of the transportation of persons with disabilities or incidental services; and
- (d) the communication of information to persons with disabilities.

...

171. The Agency and the Canadian Human Rights Commission shall coordinate their activities in relation to the transportation of persons with disabilities in order to foster complimentary policies and practices and to avoid jurisdictional conflicts.

172. (1) The Agency may, on application, inquire into a matter in relation to which a regulation could be made under subsection 170(1), regardless of whether such a regulation has been made, in order to determine whether there is an undue obstacle to the mobility of persons with disabilities.

(2) Where the Agency is satisfied that regulations made under subsection 170(1) that are applicable in relation to a matter have been complied with or have not been contravened, the Agency shall determine that there is no undue obstacle to the mobility of persons with disabilities.

(3) On determining that there is an undue obstacle to the mobility of persons with disabilities, the Agency may require the taking of appropriate corrective measures or direct that compensation be paid for any expense incurred by a person with a disability arising out of the undue obstacle, or both.

THE STANDARD OF REVIEW

[16] The factors to be considered in applying the pragmatic and functional approach mandated by *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226, at paragraph 25, are the

assujetti à la compétence législative du Parlement, aux possibilités de déplacement des personnes ayant une déficience et peut notamment, à cette occasion, régir :

- a) la conception et la construction des moyens de transport ainsi que des installations et locaux connexes—y compris les commodités et l'équipement qui s'y trouvent —, leur modification ou la signalisation dans ceux-ci ou leurs environs;
- b) la formation du personnel des transporteurs ou de celui employé dans ces installations et locaux;
- c) toute mesure concernant les tarifs, taux, prix, frais et autres conditions de transport applicables au transport et aux services connexes offerts aux personnes ayant une déficience;
- d) la communication d'information à ces personnes.

[...]

171. L'Office et la Commission canadienne des droits de la personne sont tenus de veiller à la coordination de leur action en matière de transport des personnes ayant une déficience pour favoriser l'adoption de lignes de conduite complémentaires et éviter les conflits de compétence.

172. (1) Même en l'absence de disposition réglementaire applicable, l'Office peut, sur demande, enquêter sur toute question relative à l'un des domaines visés au paragraphe 170(1) pour déterminer s'il existe un obstacle abusif aux possibilités de déplacement des personnes ayant une déficience.

(2) L'Office rend une décision négative à l'issue de son enquête s'il est convaincu de la conformité du service du transporteur aux dispositions réglementaires applicables en l'occurrence.

(3) En cas de décision positive, l'Office peut exiger la prise de mesures correctives indiquées ou le versement d'une indemnité destinée à couvrir les frais supportés par une personne ayant une déficience en raison de l'obstacle en cause, ou les deux.

NORME DE CONTRÔLE

[16] Les facteurs à prendre en considération dans l'application de la méthode pragmatique et fonctionnelle établie par l'arrêt *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, sont

(1) presence or absence of a privative clause or statutory right of appeal; (2) expertise of the tribunal; (3) purpose of the legislation and the provision; and (4) nature of the question.

[17] The issue of whether a given policy constitutes an “obstacle” within the meaning of section 172 of the Act is different from that of whether an obstacle constitutes an “undue obstacle” under that section. With respect to the latter, this Court in *VIA Rail Canada Inc. v. Canada (Transportation Agency)*, [2005] 4 F.C.R. 473 (F.C.A.) (the *Renaissance Cars* case) found that the patent unreasonableness standard was applicable. A fresh examination of the four *Dr. Q* factors is therefore warranted.

[18] The first factor—a statutory right of appeal—suggests a less deferential standard of review (see *Renaissance Cars*, at paragraph 23).

[19] The second factor—relative expertise—also calls for lesser deference as the Agency has no more expertise than the courts in defining the word “obstacle” in section 172 of the Act (see *Renaissance Cars*, at paragraph 24).

[20] The third factor—purpose of the legislation and provision—also points to a lower level of deference, as the provisions at issue are contained in a discrete part of the Act and have a human rights aspect to them (see *Renaissance Cars*, at paragraph 25).

[21] The fourth factor—nature of the question—also invites lesser deference. The question is not only one of statutory interpretation; it is also one which requires a comparison, under section 171 of the Act, of the respective jurisdiction of the Agency and of the Canadian Human Rights Commission in matters of human rights. Courts must ensure that one tribunal, in this case the Agency, does not by an incorrect interpretation of its enabling statute enlarge its jurisdiction at the expense of the agencies—the Canadian Human Rights Commission and the Canadian

énoncés au paragraphe 25 : 1) la présence ou l’absence dans la loi d’une clause privative ou d’un droit d’appel, 2) l’expertise du tribunal, 3) l’objet de la loi et de la disposition particulière et 4) la nature de la question.

[17] Déterminer si une politique constitue un « obstacle » au sens de l’article 172 de la Loi n’est pas la même chose que déterminer si un obstacle est « abusif » au sens de cet article. Dans ce dernier cas, notre Cour a statué dans *VIA Rail Canada Inc. c. Canada (Office des Transports)*, [2005] 4 R.C.F. 473 (l’affaire des *Voitures Renaissance*), que la norme applicable était celle de la décision manifestement déraisonnable. Il faut donc reprendre l’examen des quatre facteurs énumérés dans l’arrêt *Dr Q*.

[18] Le premier facteur—l’existence d’un droit d’appel—indique qu’il y a lieu d’appliquer une norme de contrôle moins rigoureuse (voir *Voitures Renaissance*, au paragraphe 23).

[19] Le deuxième facteur—qui concerne l’expertise du tribunal—commande lui aussi une norme de contrôle moins rigoureuse, puisque l’Office n’a pas plus d’expertise que les tribunaux judiciaires pour définir le mot « obstacle » utilisé à l’article 172 de la Loi (voir *Voitures Renaissance*, au paragraphe 24).

[20] Le troisième facteur—l’objet de la loi et de la disposition—indique également une norme moins rigoureuse, puisque les dispositions en cause sont énoncées dans une partie distincte de la Loi et se rattachent, par certains aspects, aux droits de la personne (voir *Voitures Renaissance*, au paragraphe 25).

[21] Le quatrième facteur—la nature de la question—appelle également une norme moins rigoureuse. Il ne s’agit pas simplement d’interpréter des dispositions législatives; il faut également comparer, en vertu de l’article 171 de la Loi, les compétences respectives de l’Office et de la Commission canadienne des droits de la personne en matière de droits de la personne. Les tribunaux judiciaires doivent veiller à ce qu’un tribunal, en l’occurrence l’Agence, n’élargisse pas indûment sa compétence par une interprétation fautive de sa loi habilitante et ne porte pas atteinte à celle de tribunaux

Human Rights Tribunal—which specialize in the protection of human rights.

[22] Taken together, the factors point to a correctness standard with respect to the statutory meaning of the word “obstacle” (see also *McKay-Panos v. Air Canada*, [2006] 4 F.C.R. 3 (F.C.A.)).

“OBSTACLE”

[23] Matters pertaining to section 172 complaints that have been decided by this Court dealt with features of the Renaissance cars that had to be redesigned or restructured in order to allow access to persons in wheelchairs (*Renaissance Cars*) and with airplane seats that could not accommodate a person disabled by reason of her obesity (*McKay-Panos*). The question of whether a requirement in a tariff that attendants travelling with disabled persons be capable of assisting disabled persons to board or disembark a train, constitutes an “obstacle” was raised, but not decided, in *VIA Rail Canada Inc. v. National Transportation Agency*, [2001] 2 F.C. 25 (C.A.) (*Lemonde*).

[24] In the case at bar, the Agency found that the unavailability of a reserved wheelchair tie-down and the lack of access to the washroom on one of the trips were “obstacles”. VIA Rail did not appeal these findings. The Agency also found that [at paragraph 14] “various service issues, including the fish meal she was offered on the outbound portion of her trip, the non-availability of meals that had been requested for her attendant and her son, and the lack of seat for her son”, were not related to accessibility concerns and represented, rather, “customer service issues that could affect any traveller”.

[25] The Agency is of the view that it can be inferred from the fact that the term “obstacle” has not been defined that Parliament did not want to restrict the Agency’s jurisdiction and that the term lends itself to a

administratifs spécialisés dans la protection des droits de la personne, comme la Commission canadienne des droits de la personne et le Tribunal canadien des droits de la personne.

[22] Il ressort de l’ensemble de ces facteurs que la norme de contrôle applicable à l’interprétation du mot « obstacle » dans la Loi est celle de la décision correcte (voir également, *McKay-Panos c. Air Canada*, [2006] 4 R.C.F. 3 (C.A.F.)).

« OBSTACLE »

[23] Les plaintes fondées sur l’article 172 que notre Cour a examinées portaient notamment sur les caractéristiques de wagons qu’il avait fallu repenser afin d’en assurer l’accès aux personnes se déplaçant en fauteuil roulant (*Voitures Renaissance*) et sur des sièges d’avion qui ne pouvaient être utilisés par des personnes dont la déficience résultait de l’obésité (*McKay-Panos*). Dans l’affaire *VIA Rail Canada Inc. c. Office national des transports*, [2001] 2 C.F. 25 (C.A.) (*Lemonde*), s’est également posée la question de savoir si constitue un « obstacle » l’exigence inscrite dans un tarif que les accompagnateurs de personnes ayant une déficience soient capables d’aider ces personnes à monter à bord d’un train ou à en descendre, mais elle n’a pas été tranchée.

[24] En l’espèce, l’Office a conclu que le défaut de fournir un dispositif de retenue qui avait été réservé et l’inaccessibilité des salles de bain au cours de l’un des trajets constituaient des « obstacles ». VIA Rail n’a pas interjeté appel de ces conclusions. L’Office a aussi jugé que [au paragraphe 14] « diverses questions portant sur le service, y compris le repas de poisson qu’on lui a offert à l’aller, la non-disponibilité des repas qui ont été demandés pour son accompagnateur et son fils et l’absence de siège pour son fils » n’étaient pas liées aux préoccupations en matière d’accessibilité et qu’il s’agissait plutôt « de questions de service à la clientèle qui pourraient concerner n’importe quel voyageur ».

[25] L’Office a estimé que l’absence de définition du mot « obstacle » dans la Loi signifiait que le législateur n’avait pas voulu limiter la compétence de l’Office et a exprimé l’avis que le mot avait un sens large. Je ne

broad meaning. I do not agree. The term “obstacle” has to be read in context. In its immediate legislative context, it is associated with “mobility” (in French, “*possibilités de déplacement*”). “Obstacle”, “mobility”, “*déplacement*”, in their primary and ordinary meaning, refer to obstacles of a physical nature.

[26] Relying on the *Concise Oxford Dictionary of Current English*, 7th ed., this Court, in *Lemondé*, at paragraph 29, has affirmed that the term “obstacle” is to be interpreted as a “thing that obstructs progress”.

[27] The following definitions may also be useful:

“obstacle” in English:

1. a situation, an event, etc. that makes it difficult for you to do or achieve something (syn. Hindrance)
2. an object that is in your way and makes it difficult for you to move forward. (*Oxford Advanced Learner’s Dictionary*, 7th ed. Oxford: Oxford University Press, 2005.)
1. A thing that blocks one’s way or hinders progress. (*Compact Oxford English Dictionary of Current English*, 3rd ed. New York: Oxford University Press, 2005.)
1. Something that stands in the way or opposes: something that hinders progress: a physical or moral impediment or obstruction. (*Webster’s Third New International Dictionary of the English Language*, Springfield, Mass.: Merriam-Webster Inc., 1986.)

“*obstacle*” in French:

- a. *Ce qui arrête ou ralentit le mouvement, la progression, le passage de quelqu’un ou de quelque chose.*
- b. *Au fig. Difficulté d’ordre matériel, moral ou intellectuel empêchant ou gênant la réalisation de quelque chose. (Trésor de la langue française : dictionnaire de la langue du XIX^e et du XX^e siècle, Paris : Éditions du Centre national de la recherche scientifique, 1986.)*
1. (Concret) *Ce qui s’oppose au passage, gêne le mouvement*
2. (Abstrait) *Difficulté qui s’oppose à la pensée, à l’action, à l’obtention d’un résultat. (Grand Robert de la langue française : dictionnaire alphabétique et analogique de la*

partage pas ce point de vue. Il faut placer le mot « obstacle » dans son contexte. Dans la Loi, ce mot est associé à l’expression « possibilités de déplacement » (en anglais, « *mobility* »). Le sens principal et ordinaire de ces mots et expressions renvoie à des obstacles de nature physique.

[26] Se reportant à la définition donnée par le *Concise Oxford Dictionary of Current English*, 7^e éd., notre Cour a statué au paragraphe 29 de l’arrêt *Lemondé*, que le mot « obstacle » s’entendait d’une « chose qui entrave la progression ».

[27] Les définitions suivantes peuvent également être utiles :

« *obstacle* », en anglais :

1. *a situation, an event, etc. that makes it difficult for you to do or achieve something (syn. Hindrance)*
2. *an object that is in your way and makes it difficult for you to move forward. (Oxford Advanced Learners Dictionary, 7^e éd. Oxford: Oxford University Press, 2005.)*
1. *A thing that blocks one’s way or hinders progress. (Compact Oxford English Dictionary, 3^e éd. New York: Oxford University press, 2005.)*
1. *something that stands in the way or opposes: something that hinders progress: a physical or moral impediment or obstruction (Webster’s Third New International Dictionary, of the English Language, Springfield, Mass: Merriam-Webster Inc., 1986.)*

« *obstacle* », en français :

- a. *Ce qui arrête ou ralentit le mouvement, la progression, le passage de quelqu’un ou de quelque chose.*
- b. *Au fig. Difficulté d’ordre matériel, moral ou intellectuel empêchant ou gênant la réalisation de quelque chose. (Trésor de la langue française : dictionnaire de la langue du XIX^e et du XX^e siècle, Paris : Éditions du Centre national de la recherche scientifique, 1986.)*
1. (Concret) *Ce qui s’oppose au passage, gêne le mouvement*
2. (Abstrait) *Difficulté qui s’oppose à la pensée, à l’action, à l’obtention d’un résultat. (Grand Robert de la langue française : dictionnaire alphabétique et analogique de la*

langue française, 2e éd. Paris : Dictionnaires Le Robert, 1992.)

“mobility”:

1. a. Ability to move or to be moved; capacity of change of place; movableness... Also, facility of movement (*Oxford English Dictionary*, 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 1989.)

4. The ability to move or be moved freely or easily (*Canadian Oxford Dictionary*, 2nd ed. Don Mills (Ont.): Oxford University Press, 2004)

1. The quality or state of being mobile: the capacity of movement ... (*Webster's Third New International Dictionary*, 1986).

“déplacement”:

A. 1. *Changement de place.*

2. *Changement de résidence ou de poste.*

3. *Action d'aller d'un lieu à un autre.*

B. *Au fig. Changement de position ou de direction.* (*Dictionnaire de L'Académie française*, 8e éd. Paris : Hachette, 1932-35.)

4. *Action de se déplacer (en parlant de personne), d'aller d'un lieu à un autre.* (*Grand Robert de la langue française.*)

[28] In its institutional context, the expression “obstacle to mobility” has to be understood in light of the respective jurisdiction of the Agency and of the Canadian Human Rights Commission (the Commission). Section 171 of the Act provides that the Agency and the Commission shall coordinate their activities in relation to the transportation of persons with disabilities in order to foster complementary policies and practices and avoid jurisdictional conflicts. Counsel for the Agency suggested that section 171 of the Act is an indication that Parliament intended the Agency to have a wide jurisdiction over human rights issues. Quite the contrary, in my respectful view, section 171 of the Act is an indication that the Agency should not use its jurisdiction over matters pertaining to “accessibility” of persons with disabilities to encroach upon the Commission’s general jurisdiction over matters pertaining to the human rights of persons with disabilities.

langue française, 2e éd. Paris : Dictionnaires Le Robert, 1992.)

« mobility » :

1. a. *Ability to move or to be moved; capacity of change of place; movableness . . . Also, facility of movement (Oxford English Dictionary, 2e éd. Oxford : Clarendon Press, 1989.)*

4. *The ability to move or be moved freely or easily (Canadian Oxford Dictionary, 2e éd. Don Mills (Ont.): Oxford University Press, 2004)*

1. *The quality or state of being mobile: the capacity of movement [. . .] (Webster's Third New International Dictionary, 1986).*

« déplacement » :

A. 1. *Changement de place.*

2. *Changement de résidence ou de poste.*

3. *Action d'aller d'un lieu à un autre.*

B. *Au fig. Changement de position ou de direction.* (*Dictionnaire de L'Académie française*, 8e éd. Paris : Hachette, 1932-35.)

4. *Action de se déplacer (en parlant de personne), d'aller d'un lieu à un autre.* (*Grand Robert de la langue française.*)

[28] Les compétences respectives de l’Office et de la Commission canadienne des droits de la personne (la Commission) doivent être prises en compte dans l’interprétation de l’expression « obstacle aux possibilités de déplacement » en contexte institutionnel. L’article 171 de la Loi énonce que l’Office et la Commission sont tenus de veiller à la coordination de leur action en matière de transport des personnes ayant une déficience pour favoriser l’adoption de lignes de conduite complémentaires et éviter les conflits de compétence. L’avocate de l’Office a avancé l’argument que cette disposition signale l’intention du législateur de conférer une large compétence à l’Office en matière de droits de la personne. J’estime au contraire que l’article 171 indique que la compétence de l’Office sur les questions d’« accessibilité » intéressant les personnes ayant une déficience ne devrait pas lui permettre d’empiéter sur la compétence générale de la

Commission sur les droits de la personne des personnes ayant une déficience.

[29] When it comes to dealing with human rights, the Canadian Human Rights Commission is the primary institution to turn to. To achieve its specialized mission, it is given broad powers of investigation. The *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6 also establishes a Canadian Human Rights Tribunal (the Tribunal), whose members have experience, expertise and interest in, and sensitivity to, human rights (see subsection 48.1(2) [as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 31, s. 65; S.C. 1998, c. 9, s. 27]), which has a broad power of inquiry, which may determine questions of law and which is empowered to grant a multitude of remedies (see subsection 53(2) [as am. *idem*]). Under section 24 of the *Canadian Human Rights Act*, the Governor in Council may, “for the benefit of persons having any disability, make regulations prescribing standards of accessibility to services, facilities or premises”.

[30] The Agency, on the other hand, is specialized in transportation matters. As noted by this Court in *Metropolitan Toronto (Municipality) v. Canadian National Railway Co.*, [1998] 4 F.C. 506 (C.A.), at page 517, the Agency is a “‘highly specialized tribunal’ and it is not seriously questioned that the CTA is the depository of much expert knowledge and experience.”

[31] The mandate of the Agency is to oversee the application of the national transportation policy defined in section 5 of the Act. That mandate is aptly described as follows by the Agency on its Web site (online: Canadian Transportation Agency <<http://www.cta-otc.gc.ca>>):

The Agency has a mandate to administer the economic regulatory provisions affecting all modes of transport under federal jurisdiction found in various Acts of Parliament. Among other responsibilities, the Agency:

- licenses air and rail carriers;

[29] Lorsqu’une question de droits de la personne se pose, c’est principalement vers la Commission des droits de la personne qu’on se tourne. Pour s’acquitter de ses fonctions spécialisées, la Commission dispose de larges pouvoirs d’enquête. La *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6, établit aussi un tribunal des droits de la personne (le Tribunal), dont les membres doivent avoir une expérience et des compétences dans le domaine des droits de la personne, y être sensibilisés et avoir un intérêt marqué pour ce domaine (voir paragraphe 48.1(2) [édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 31, art. 65; L.C. 1998, ch. 9, art. 27]), Tribunal qui peut exercer un vaste pouvoir d’enquête et trancher des questions de droit et qui est habilité à accorder une multitude de mesures correctrices (voir paragraphe 53(2) [mod., *idem*]). Aux termes de l’article 24 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, le gouverneur en conseil peut « par règlement, établir au profit des personnes atteintes d’une déficience des normes d’accès aux services, aux installations ou aux locaux ».

[30] L’Office, quant à lui, est spécialisé en matière de transports. Comme notre Cour l’a signalé dans *Communauté urbaine de Toronto (Municipalité) c. Cie des chemins de fer nationaux du Canada*, [1998] 4 C.F. 506 (C.A.), à la page 517, l’Office est un « tribunal hautement spécialisé » et « il n’est pas sérieusement contesté que l’OTC a des connaissances et une expérience spéciales ».

[31] L’Office a pour mission de superviser l’application de la politique nationale des transports énoncée à l’article 5 de la Loi. Il a lui-même défini avec justesse ce mandat dans son site Web (adresse du site : <<http://www.cta-otc.gc.ca>>) :

L’Office a pour mandat d’administrer les dispositions réglementaires économiques des diverses lois du Parlement touchant tous les modes de transport de compétence fédérale. L’Office s’acquitte entre autres des responsabilités suivantes :

- délivrance de permis/de licences aux transporteurs aériens et ferroviaires;

- resolves complaints between shippers and railways concerning rail rates, service and other matters as well as complaints between travellers and airlines concerning air tariff matters;
 - removes undue obstacles to persons with disabilities who travel via the air, rail and marine networks;
 - approves proposed construction of railway lines;
 - administers the railway revenue cap regime concerning western grain transportation;
 - protects the interest of Canadian marine vessels operators when authorizing foreign vessels to operate in Canadian waters; and
 - participates in international bilateral negotiations and administers bilateral agreements as the Canadian aeronautical authority.
- traitement des différends entre expéditeurs et transporteurs au sujet des tarifs ferroviaires, des services et d'autres questions, de même que des plaintes des voyageurs au sujet des tarifs aériens;
 - élimination des obstacles abusifs auxquels sont confrontées les personnes ayant une déficience qui empruntent les réseaux aérien, ferroviaire et maritime;
 - autorisation des projets de construction de chemins de fer;
 - administration du revenu admissible maximal des transporteurs ferroviaires pour le transport du grain de l'Ouest;
 - protection des intérêts des exploitants canadiens de navires avant d'autoriser l'importation de navires étrangers en eaux canadiennes;
 - participation aux négociations internationales bilatérales et administration des accords bilatéraux à titre d'autorité aéronautique canadienne.

[32] While the removal of undue obstacles to persons with disabilities is an integral part of the general mandate of the Agency, it must nevertheless be related to its general expertise, which is of an economic, technical and regulatory nature. Members of the Agency might be expected to have some experience in transportation matters (as is illustrated by the conflict of interest provision found in section 10 of the Act). They are not expected to have expertise in human rights matters.

[32] Bien que l'élimination des obstacles abusifs auxquels se heurtent les personnes ayant une déficience fasse partie intégrante du mandat général de l'Office, il faut néanmoins mettre cette responsabilité en lien avec l'expertise générale de l'organisme, qui est de nature économique, technique et réglementaire. On peut s'attendre à ce que les membres de l'Office aient de l'expérience dans les questions de transport (comme l'illustre l'article 10 de la Loi, régissant les conflits d'intérêts), mais il n'y a pas lieu de s'attendre à ce qu'ils en aient en matière de droits de la personne.

[33] It follows, in my view, that with respect to persons with disabilities, the Agency's mandate is essentially to ensure that they have proper access to effective transportation services and that there are no physical or structural impediments to their ability to use these services.

[33] Il s'ensuit, selon moi, qu'à l'égard des personnes ayant une déficience, le mandat de l'Office consiste essentiellement à veiller à ce qu'elles aient un accès adéquat aux services de transport et à ce que soient éliminés les empêchements physiques ou structureux à l'utilisation de ces services.

[34] This interpretation is confirmed by the very policies and codes of practice which the Agency has adopted and followed throughout the years. Quite surprisingly, none of these were brought to the attention of the Court.

[34] Les lignes directrices et codes de pratiques adoptés au cours des ans par l'Office confirment eux-mêmes cette interprétation. Étonnamment, aucun de ces textes n'a été porté à l'attention de la Cour.

[35] In its Code of Practice respecting Passenger Rail Car Accessibility and Terms and Conditions of Carriage by Rail of Persons with Disabilities, adopted in 1998

[35] Dans son Code de pratiques concernant l'Accessibilité des voitures de chemin de fer et conditions de transport ferroviaire des personnes ayant

(online: Canadian Transportation Agency, see paragraph 31), the Agency has set out minimum standards that rail carriers are expected to meet “for ensuring that persons with disabilities obtain access to this country’s transportation system by eliminating unnecessary or unjustified barriers” (Introduction, A).

[36] The Code of Practice addresses two general areas. Part I deals with “Passenger Rail Car Accessibility”. Section 1.2, which applies to “All Passenger Rail Cars”, covers matters such as identification of the fact that wheelchairs can be accommodated, signage, lighting, stairs, handrails and grab bars, floor, emergency window exits, seats with floor space to accommodate a service animal, tactile seat markers, means to communicate announcements, washrooms, alarms, storage place for personal wheelchair and on-board wheelchairs provided by carrier. Section 1.3 applies to “Coach Cars with a Wheelchair Tie-down” and deals with the number of tie-downs, doorways, washrooms, location of tie-downs and armrests. Section 1.4 deals with “Wheelchair-Accessible Sleeping Cars”, and so on.

[37] Part 2 deals with “Terms and Conditions of Carriage by Rail of Persons with Disabilities”. Section 2.2.2 deals with “Services Provided on Request That Do Not Require Advance Notice”. The services are: description at the time of reservation of services available, periodical enquiry about the needs of the person, announcement and, where menus are furnished, assistance in reading it. Sections 2.2.3 to 2.2.7 deal with services that require advance notice. Arrival and departure services include entraining and detraining and transferring between the person’s wheelchair and a wheelchair provided by the carrier. On-board services include assisting with transferring between wheelchair and a seat, assisting with moving to washrooms, servicing food not accessible to the person, assisting with meals such as opening packages and cutting large food portions, periodical inquiry about the person’s needs.

une déficience, adopté en 1998 (en ligne : voir l’Office des transports du Canada, voir paragraphe 31), l’Office a établi les normes minimales que les transporteurs doivent observer « de s’assurer que les personnes ayant une déficience ont accès au réseau des transports canadien en supprimant les obstacles inutiles ou injustifiés » (Introduction, A).

[36] Le Code de pratiques se divise en deux parties générales. La première a trait à « l’Accessibilité des voitures passagers de chemin de fer », et sa section 1.2, qui s’applique à « toutes les voitures passagers », porte sur des points comme l’indication d’accessibilité aux fauteuils roulants, la signalisation, l’éclairage, les escaliers, les mains courantes et barres d’appui, les planchers, les fenêtres servant d’issue de secours, les sièges avec espace suffisant pour recevoir un animal aidant, les indicateurs tactiles, les moyens de communiquer les annonces, les toilettes, les alarmes, les espaces de rangement pour fauteuils roulants personnels et les fauteuils roulants de bord fournis par le transporteur. La section 1.3 s’applique aux « Voitures-coachs munies d’un dispositif de retenue pour fauteuil roulant » et régit le nombre de dispositifs de retenue, les embrasures de portes, les toilettes, l’emplacement des dispositifs de retenue et les accoudoirs. La section 1.4 concerne les « Voitures-lits accessibles aux fauteuils roulants », etc.

[37] La partie 2 s’intitule « Conditions de transport ferroviaire des personnes ayant une déficience ». La section 2.2.2 porte sur les « Services à fournir sur demande et sans préavis ». Ces services sont : la description lors de la réservation des services offerts, les annonces et, lorsqu’un menu est offert, de l’aide pour le lire. Les sections 2.2.3 à 2.2.7 portent sur les services nécessitant un préavis. Les services à l’arrivée et au départ comprennent l’embarquement et le débarquement ainsi que le transfert du fauteuil roulant de la personne à celui qui est fourni par le transporteur. Les services à bord comprennent l’assistance pour le transfert du fauteuil roulant au siège, l’assistance pour le déplacement vers les toilettes, le service de repas lorsque la voiture-restaurant n’est pas accessible, l’assistance lors des repas, notamment pour ouvrir les emballages et couper les gros aliments, vérifier périodiquement si la personne a besoin d’un service.

[38] In another code of practice, this one dealing with Removing Communication Barriers for Travellers with Disabilities, the Agency describes its role as follows:

The Agency may make regulations to eliminate undue obstacles in the transportation network under federal jurisdiction. More specifically, the Agency may regulate:

- The design, construction or modification of means of transportation and related facilities and premises and their equipment;
- Signage;
- Training of personnel interacting with persons with disabilities;
- The tariffs, rates, fares, charges and terms and conditions of carriage of persons with disabilities; and
- Communication of information for persons with disabilities.

[39] The Agency also published some guidelines for improving communications with persons with disabilities, the purpose of which is to ensure that consistent and reliable service is provided to travellers with disabilities.

[40] I fail, with respect, to see how the meal distribution policy could possibly have impeded the complainant's access to the train, her mobility once on board or her capacity to eat her meal. This is not a case where a person with disabilities was disinclined from future travel because of the nature of the arrangements made to enable her to travel and I need not decide whether on-board treatment that had that effect on a passenger could constitute an "obstacle", as Ms. Sikand has indeed admitted that she would not have filed a complaint had she been informed about the meal distribution policy. The complaint in this case is a customer service issue, and a customer service issue does not become an access or a mobility issue merely because it is experienced by a passenger who suffers from a disability. If the human rights of the complainant have been infringed, that is a matter better left to the Canadian Human Rights Commission.

[38] Dans un autre code de pratiques, portant, celui-là, sur l'Élimination des entraves à la communication avec les voyageurs ayant une déficience, l'Office décrit ainsi son rôle :

L'Office peut prendre les règlements pour éliminer les obstacles abusifs qui existent dans le réseau de transport de compétence fédérale. En particulier, l'Office peut réglementer :

- la conception, la construction ou la modification des moyens de transport et des installations et locaux connexes, et leurs équipements;
- la signalisation;
- la formation des personnes qui entretiennent des rapports avec les personnes ayant une déficience;
- les tarifs, les taux, les prix des billets, les redevances ainsi que les conditions de transport des personnes ayant une déficience;
- la transmission de renseignements aux personnes ayant une déficience.

[39] L'Office a également publié des lignes directrices pour améliorer la communication avec les personnes ayant une déficience, dont le but est d'assurer à ces personnes des services uniformes et fiables.

[40] En toute déférence, je ne vois pas en quoi la politique de distribution de repas en cause a pu nuire à l'accès de la plaignante au train, à ses possibilités de déplacement lorsqu'elle a été à bord ou à sa capacité de consommer son repas. Nous ne sommes pas en présence d'un cas où la nature des dispositions prises pour lui permettre de voyager ont découragé la personne de voyager de nouveau, et puisque M^{me} Sikand elle-même a reconnu qu'elle ne se serait pas plainte à l'Office si elle avait été au courant de la politique de distribution des repas, je n'ai pas à décider si un traitement qui aurait cet effet sur un passager pourrait constituer un « obstacle ». En l'espèce, la plainte porte sur une question de service au client et ne devient pas une question d'accessibilité ou de possibilités de déplacement parce que le client est une personne ayant une déficience. Si des droits de la personne ont été enfreints, il conviendrait de saisir la Commission canadienne des droits de la personne de la question.

DISPOSITION

[41] I would allow the appeal, I would set aside decision No. 115-AT-R-2005 of the Canadian Transportation Agency in so far as it relates to VIA Rail's meal distribution policy and I would dismiss the complaint of Ms. Sikand in so far as it related to that policy.

No costs were sought.

SEXTON J.A.: I agree.

EVANS J.A.: I agree.

DISPOSITIF

[41] J'accueillerais l'appel, j'infirmes la décision n° 115-AT-R-2005 de l'Office des transports du Canada dans la mesure où elle concerne la politique de distribution de repas de VIA Rail et je rejetterais la plainte de M^{me} Sikand dans la mesure où elle se rapporte à cette politique.

Aucuns dépens n'ont été demandés.

LE JUGE SEXTON, J.C.A. : Je souscris à ces motifs.

LE JUGE EVANS, J.C.A. : Je souscris à ces motifs.