

T-1544-07
2008 FC 976

T-1544-07
2008 CF 976

Attorney General of Canada (*Applicant*)

Procureur général du Canada (*demandeur*)

v.

c.

2431-9154 Québec Inc. (*Respondent*)

2431-9154 Québec Inc. (*défenderesse*)

INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. 2431-9154 QUÉBEC INC. (F.C.)

RÉPERTORIÉ : CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. 2431-9154 QUÉBEC INC. (C.F.)

Federal Court, Lemieux J.—Montréal, April 1; Ottawa, August 29, 2008.

Cour fédérale, juge Lemieux—Montréal, 1^{er} avril; Ottawa, 29 août 2008.

Air Law — Judicial review of first-level determination by Transportation Appeal Tribunal concerning Minister of Transport's cancellation of respondent's two operator certificates pursuant to Aeronautics Act, s. 7.1(1)(c) — Minister cancelling respondent's Flight Training Unit Operator Certificate (FTUOC), Air Operator Certificate for commercial air service — Tribunal referring Minister's determination back for reconsideration, staying cancellation until consideration concluded — Minister relying on same 30 grounds to justify cancellation of both certificates but Tribunal dividing evidence in two according to each certificate — Therefore, Tribunal only considering 10 of 30 grounds relied on to cancel FTUOC — Under Act, s. 7.1(1), Minister entitled to suspend, cancel or refuse renewal of Canadian aviation document on specific grounds — Minister having onus to justify actions taken under s. 7.1(1) — Act, s. 7.1(1)(c) giving Minister power to cancel operator certificate if Minister of opinion public interest warranted — Minister entitled to examine entire record of licensee or principals thereof before cancelling certificate, including contravention history of operator certificate's holder — Tribunal having no power to exclude consideration of 20 grounds for cancellation relied on by Minister — Exclusion of evidence going to heart of circumstances relied on by Minister in cancelling certificate, contrary to purpose of Act, s. 7.1(1)(c) — Tribunal erring in law by failing to consider all evidence in record — Application allowed.

Droit aérien — Contrôle judiciaire d'une décision au premier palier rendue par le Tribunal d'appel des transports concernant la décision du ministre des Transports d'annuler les deux certificats d'exploitation de la défenderesse en vertu de l'art. 7.1(1)(c) de la Loi sur l'aéronautique — Le ministre a annulé le certificat d'exploitation de l'unité de formation au pilotage (le certificat) et le certificat d'exploitation d'un service commercial aérien de la défenderesse — Le Tribunal a renvoyé au ministre pour réexamen sa décision et a suspendu la décision d'annuler le certificat jusqu'à ce que le ministre ait réexaminé sa décision — Le ministre a invoqué les mêmes 30 motifs pour justifier l'annulation des deux certificats, mais le Tribunal a divisé la preuve en deux selon chaque certificat — Par conséquent, le Tribunal n'a examiné que 10 des 30 motifs invoqués pour annuler le certificat — En vertu de l'art. 7.1(1) de la Loi, le ministre est fondé de suspendre, d'annuler ou de ne pas renouveler un document d'aviation canadien pour des motifs précis — Il incombe au ministre de justifier les mesures prises en vertu de l'art. 7.1(1) — L'art. 7.1(1)(c) de la Loi autorise le ministre à annuler un certificat d'exploitation s'il estime que l'intérêt public le requiert — Le ministre est fondé de considérer le dossier complet du titulaire de la licence ou de ses dirigeants avant d'annuler un certificat, notamment l'historique des contraventions d'un titulaire d'un certificat d'exploitation — Le Tribunal n'avait aucun pouvoir d'exclure la considération de 20 motifs d'annulation que le ministre avait invoqués — L'exclusion de la preuve allait au cœur des circonstances invoquées par le ministre pour l'annulation du certificat et allait à l'encontre du but visé par l'art. 7.1(1)(c) de la Loi — Le Tribunal a commis une erreur de droit en ne considérant pas toute la preuve devant lui — Demande accueillie.

Construction of Statutes — Judicial review of first-level determination by Transportation Appeal Tribunal concerning Minister of Transport's cancellation of respondent's two operator certificates pursuant to Aeronautics Act, s. 7.1(1)(c)

Interprétation des lois — Contrôle judiciaire d'une décision au premier palier rendue par le Tribunal d'appel des transports concernant la décision du ministre des Transports d'annuler les deux certificats d'exploitation de la défenderesse en vertu

— *Whether Aeronautics Act, s. 7.2(1) giving Minister right to appeal to second level of Tribunal from member's determination under Act, s. 7.1(7) — Contradictions existing between English, French versions of Act, s. 7.2(1) regarding right of appeal since English version not giving Minister right to appeal to first-level determination made under s. 7.1(7) while French version granting Minister that right — Contradiction resulting from drafting error in French when s. 7.2(1) amended in 2004 — Judicial review only way to challenge Tribunal's decision — Whether Tribunal misinterpreting Act, s. 7.1(1)(c) in dividing grounds for cancellation of certificates — Mandate of Minister of Transport, officials in Department of Transport to enforce law, regulations in interest of public safety in aviation — S. 7.1(1) intended to provide Minister with tool to promote Act's objective — Public interest engaged when past non-compliance serious, repeated enough that risk of further offences being committed in future.*

This was an application for judicial review of a first-level determination made by the Transportation Appeal Tribunal following an appeal from the Minister of Transport's decision, made pursuant to paragraph 7.1(1)(c) of the *Aeronautics Act*, cancelling the respondent's two operator certificates. Under section 7.1(1) of the Act, the Minister is entitled to suspend, cancel or refuse renewal of a Canadian aviation document on specific grounds. The first certificate cancelled was a Flight Training Unit Operator Certificate (FTUOC) and the other was an Air Operator Certificate to operate a commercial air service for the transportation of passengers or goods. The Tribunal referred the Minister's decision cancelling the FTUOC back to the Minister for consideration and stayed the cancellation until the reconsideration was concluded. The Tribunal also confirmed the cancellation of the Air Operator Certificate. The Minister relied on the same 30 grounds to justify the cancellation of both certificates, which dealt primarily with the respondent's failure to comply with a number of provisions in the *Canadian Aviation Regulations*. However, at the hearing, the Tribunal divided the Minister's evidence into two categories: one for air transport operations and the other for the flight school. Therefore, it considered only 10 of the 30 grounds relied on by the Minister in cancelling the FTUOC.

The principal issue was whether the Tribunal misinterpreted paragraph 7.1(1)(c) of the Act when it divided up the 30 grounds for cancellation common to both of the respondent's operator certificates based on its opinion of which grounds related exclusively to each certificate cancelled by the Minister. A preliminary issue, i.e. whether subsection 7.2(1) of the Act

de l'art. 7.1(1)c) de la Loi sur l'aéronautique — Il s'agissait de savoir si l'art. 7.2(1) de la Loi sur l'aéronautique accorde au ministre un droit d'appel au deuxième palier du Tribunal d'une décision rendue sous l'art. 7.1(7) de la Loi — Il y a une contradiction entre les versions anglaise et française de l'art. 7.2(1) de la Loi quant au droit d'appel parce que le texte anglais n'accorde aucun droit d'appel au ministre d'une décision prise au premier palier sous l'art. 7.1(7) tandis que la version française lui confère ce droit — La contradiction a été causée par une erreur de rédaction lorsque l'art. 7.2(1) a été modifié en 2004 — Le contrôle judiciaire était la seule voie pour contester la décision du Tribunal — Il s'agissait de savoir si le Tribunal a mal interprété l'art. 7.1(1)c) de la Loi en partageant les motifs d'annulation des certificats — Le mandat du ministre des Transports et des fonctionnaires dans son ministère a pour objectif l'exécution de la loi et des règlements d'application dans l'intérêt de la sécurité publique — L'art. 7.1(1) a pour but de mettre à la disposition du ministre un outil afin de promouvoir l'objectif de la Loi — L'intérêt public est engagé lorsque les non-respects dans le passé sont suffisamment graves et répétitifs permettant de conclure qu'il existe un risque de récidive.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision au premier palier rendue par le Tribunal d'appel des transports donnant suite à l'appel à l'encontre de la décision du ministre des Transports, prise selon l'alinéa 7.1(1)c) de la *Loi sur l'aéronautique*, d'annuler les deux certificats d'exploitation de la défenderesse. En vertu du paragraphe 7.1(1) de la Loi, le ministre est fondé de suspendre, d'annuler ou de ne pas renouveler un document d'aviation canadien pour des motifs précis. Le premier certificat qui a été annulé était le certificat d'exploitation de l'unité de formation au pilotage (le certificat) et le deuxième était le certificat d'exploitation d'un service commercial aérien pour le transport de passagers ou de biens. Le Tribunal a renvoyé au ministre pour réexamen sa décision qui annulait le certificat et il a suspendu la décision du ministre d'annuler le certificat jusqu'à ce que le ministre ait réexaminé sa décision. En outre, le Tribunal a confirmé la décision d'annuler le certificat d'exploitation aérienne. Le ministre a invoqué les mêmes 30 motifs pour justifier l'annulation des deux certificats, qui portaient essentiellement sur l'omission de la défenderesse de se conformer à diverses dispositions du *Règlement de l'aviation canadien*. Cependant, à l'audience, le Tribunal a divisé la preuve du ministre en deux catégories : une pour l'opération du transport aérien et l'autre pour l'école de pilotage. Par conséquent, il n'a examiné que 10 des 30 motifs invoqués par le ministre pour annuler le certificat.

La question principale à trancher était celle de savoir si le Tribunal a mal interprété l'alinéa 7.1(1)c) de la Loi en partageant les 30 motifs d'annulation communs des deux certificats d'exploitation de la défenderesse entre ceux que le Tribunal croyaient étaient seulement reliés à chacun des deux certificats qui ont été annulés par le ministre. De même, une

gives the Minister a right to appeal to the three members at the Tribunal's second level from a member's determination made under subsection 7.1(7) of the Act, was also raised.

Held, the application should be allowed.

There was an obvious contradiction between the English and French versions of the current subsection 7.2(1) of the Act since the English version does not give the Minister a right to appeal a first-level determination made under subsection 7.1(7) while the French version does give the Minister that right. Before subsection 7.2(1) was amended in 2004, neither version gave the Minister a right to appeal to the Tribunal's second level. Given the legislative history of that subsection, the consistency among the Act's provisions granting the Tribunal's powers and the fact that there is pending legislation to make both versions identical by amending the French version, it was determined that the French version of subsection 7.2(1) of the Act that was passed in 2004 resulted from a drafting error. Therefore, the applicant's application for judicial review was the only way to challenge the Tribunal's determination.

Applying principles of statutory interpretation, it was determined that the mandate of the Minister of Transport and officials in the Department of Transport is to enforce the law and regulations in the interest of public safety. The public interest to which paragraph 7.1(1)(c) refers is the public interest in aviation safety. Moreover, the case law reviewed, particularly the Federal Court of Appeal decision in *Swanson v. Canada (Minister of Transport)* clearly demonstrated the purpose of the Act's provisions authorizing the Minister to refuse to issue or amend an aviation document (subsection 6.71(1)) or to suspend or cancel such a document (subsection 7.1(1)) is to provide the Minister with one tool, among others, to promote the objective of the Act. The public interest is engaged when past non-compliance is serious and repeated enough to conclude that there is a risk of further offences and that the operator must therefore stop using the certificate. The onus is on the Minister to provide such a justification. Here, the Minister had relied on all the instances in which the respondent, or its principal, had failed to comply with the Act and regulations as grounds for cancelling the company's two operator certificates. Paragraph 7.1(1)(c) of the Act authorizes the Minister to cancel an operator certificate if "the Minister is of the opinion that the public interest and, in particular, the aviation record of the holder of the document or of any principal of the holder...warrant it". Where a certificate is cancelled on public interest grounds, the Minister is entitled to look at the entire record of the licensee or its principals, that is, all infractions against the Act or regulations. The word "record" ("*antécédents*" in French) in paragraph 7.1(1)(c) of the Act clearly refers to the contravention history of the holder

question préliminaire a été soulevée, soit celle de savoir si le paragraphe 7.2(1) de la Loi accorde au ministre un droit d'appel au deuxième palier du Tribunal devant trois conseillers d'une décision rendue sous le paragraphe 7.1(7) de la Loi.

Jugement : la demande doit être accueillie.

Il y a une contradiction manifeste entre les versions anglaise et française du paragraphe 7.2(1) de Loi qui est présentement en vigueur. En effet, le texte anglais n'accorde aucun droit d'appel au ministre d'une décision prise au premier palier sous le paragraphe 7.1(7) tandis que la version française lui confère ce droit. Avant la modification du paragraphe 7.2(1) en 2004, ni l'une ni l'autre version n'accordait au ministre un droit d'appel au deuxième palier du Tribunal. À la lumière de l'historique législatif de cette disposition, de l'existence d'une cohérence entre les dispositions de la Loi qui accordaient au Tribunal ses pouvoirs et du fait qu'il y a un texte législatif à venir pour rendre les deux versions identiques en modifiant le texte français, il a été établi que la version française du paragraphe 7.2(1) de la Loi adoptée en 2004 a été causée par une erreur de rédaction. Par conséquent, la demande de contrôle judiciaire du demandeur était la seule voie pour contester la décision du Tribunal.

En appliquant des principes d'interprétation des lois, il a été établi que le mandat du ministre des Transports et des fonctionnaires dans son ministère a pour objectif l'exécution de la loi et des règlements d'application dans l'intérêt de la sécurité publique. L'intérêt public visé par l'alinéa 7.1(1)(c) est l'intérêt public en matière de sécurité aéronautique. Qui plus est, la jurisprudence examinée, notamment la décision rendue par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Swanson c. Canada (Ministre des Transports)*, démontrait clairement le but visé par les dispositions de la Loi qui autorisent le ministre à refuser de délivrer ou de modifier un document d'aviation (paragraphe 6.71(1)) ou à suspendre ou à annuler un tel document (paragraphe 7.1(1)) est de mettre à la disposition du ministre un outil, parmi d'autres, afin de promouvoir l'objectif de la Loi. L'intérêt public est engagé lorsque les non-respects dans le passé sont suffisamment graves et répétitifs permettant de conclure qu'il existe un risque de récurrence et, donc, que l'opérateur doit cesser d'exploiter le certificat. Le fardeau d'une telle justification incombe au ministre. En l'espèce, le ministre avait invoqué tous les cas de non-respect de la Loi et des règlements d'application commis par la défenderesse ou son dirigeant comme motifs d'annulation dans l'annulation des deux certificats d'exploitation que détenait la compagnie. L'alinéa 7.1(1)(c) de la Loi autorise le ministre à annuler un certificat d'exploitation « s'il estime que l'intérêt public, notamment en raison des antécédents aériens du titulaire ou de ses dirigeants, le requiert ». Dans un cas d'annulation, au motif de l'intérêt public, le ministre est fondé de considérer le dossier complet du titulaire de la licence ou de ses dirigeants, c'est-à-dire tous les cas de manquement à la Loi ou à un règlement

of an operator certificate. Where serious and repeated contraventions occur, the Minister has the authority to cancel the certificate to prevent non-compliance in the interest of aviation safety. In the present case, the Tribunal had no power to exclude consideration of the 20 remaining grounds for cancellation on which the Minister had relied. That exclusion went to the heart of the circumstances relied on by the Minister in cancelling the respondent's certificate and was contrary to the purpose of paragraph 7.1(1)(c) of the Act. The Tribunal thus erred in law by failing to consider all the evidence before it and its decision was unreasonable.

d'application. Le mot « antécédents » (« *record* » en anglais) à l'alinéa 7.1(1)c) de la Loi se réfère clairement à l'historique des contraventions d'un titulaire d'un certificat d'exploitation. Lorsqu'il y a des contraventions sérieuses et répétées, le ministre est fondé, dans l'intérêt de la sécurité aérienne, par annulation, de prévenir un non-respect. En l'espèce, le Tribunal n'avait aucun pouvoir d'exclure la considération de 20 motifs d'annulation que le ministre avait invoqués. Cette exclusion allait au cœur des circonstances invoquées par le ministre pour l'annulation du certificat et allait à l'encontre du but visé par l'alinéa 7.1(1)c) de la Loi. Le Tribunal a donc commis une erreur de droit en ne considérant pas toute la preuve devant lui et sa décision était déraisonnable.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Aeronautics Act, R.S.C., 1985, c. A-2, ss. 4.84 (as enacted by S.C. 2004, c. 15, s. 7), 6.71(1) (as enacted by S.C. 1992, c. 4, s. 14; 2001, c. 29, s. 34), 6.72(4) (as enacted by S.C. 2001, c. 29, s. 34), 6.9(1) (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1; S.C. 2004, c. 15, s. 12), 7(7) (as am. by S.C. 2004, c. 15, s. 111), 7.1 (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1; S.C. 1992, c. 4, s. 15; 2001, c. 29, ss. 37, 45(1)(c), (2)(c)(F)), 7.2 (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1; S.C. 2004, c. 15, s. 111).

Bill C-7, *An Act to amend the Aeronautics Act and to make consequential amendments to other Acts*, 2nd Sess., 39th Parliament, 2007.

Canadian Aviation Regulations, SOR/96-433.

Transportation Appeal Tribunal of Canada Act, S.C. 2001, c. 29, ss. 12, 13, 21.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Dunsmuir v. New Brunswick, [2008] 1 S.C.R. 190; (2008), 329 N.B.R. (2d) 1; 291 D.L.R. (4th) 577; 2008 SCC 9; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; (1998), 36 O.R. (3d) 418; 154 D.L.R. (4th) 193; *Swanson v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 F.C. 408; (1991), 80 D.L.R. (4th) 741; 7 C.C.L.T. (2d) 186(C.A.); affg [1990] 2 F.C. 619 (T.D.) (abridged); (1990), 32 F.T.R. 129 (T.D.); *Bancarz v. Canada (Minister of Transport)*, [2005] C.T.A.T.D. No. 24 (QL).

CONSIDERED:

2431-9154 Québec Inc. (c.o.b. Sept-Îles Aviation Enr.) v. Canada (Minister of Transport), [2007] C.T.A.T.D. No. 16 (QL); *Bancarz v. Canada (Minister of Transport)* (2007), 312 F.T.R. 113; 2007 FC 451; *R. v. Daoust*, [2004] 1

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l'aéronautique, L.R.C. (1985), ch. A-2, art. 4.84 (édicte par L.C. 2004, ch. 15, art. 7), 6.71(1) (édicte par L.C. 1992, ch. 4, art. 14; 2001, ch. 29, art. 34), 6.72(4) (édicte par L.C. 2001, ch. 29, art. 34), 6.9(1) (édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1; L.C. 2004, ch. 15, art. 12), 7(7) (mod. par L.C. 2004, ch. 15, art. 111), 7.1 (édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1; L.C. 1992, ch. 4, art. 15; 2001, ch. 29, art. 37, 45(1)c), (2)c)(F)), 7.2 (édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1; L.C. 2004, ch. 15, art. 111).

Loi sur le Tribunal d'appel des transports du Canada, L.C. 2001, ch. 29, art. 12, 13, 21.

Projet de loi C-7, *Loi modifiant la Loi sur l'aéronautique et d'autres lois en conséquence*, 2^e sess., 39^e législature, 2007.

Règlement de l'aviation canadien, DORS/96-433.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick, [2008] 1 R.C.S. 190; (2008), 329 R.N.-B. (2^e) 1; 2008 CSC 9; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Swanson c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 C.F. 408 (C.A.); confirmant [1990] 2 C.F. 619 (1^{re} inst.) (abrégée); [1990] A.C.F. n^o 195 (1^{re} inst.) (QL); *Bancarz c. Canada (Ministre des Transports)*, [2005] D.T.A.T.C. n^o 24 (QL).

DÉCISIONS EXAMINÉES :

2431-9154 (Québec Inc. (f.a.s. Sept-Îles Aviation Enr.) c. Canada (Ministre des Transports), [2007] D.T.A.T.C. n^o 16 (QL); *Bancarz c. Canada (Ministre des Transports)*, 2007 CF 451; *R. c. Daoust*, [2004] 1 R.C.S. 217; 2004

S.C.R. 217; (2004), 235 D.L.R. (4th) 216; 180 C.C.C. (3d) 449; 2004 SCC 6; *Asselin v. Canada (Minister of Transport)* (2000), 181 F.T.R. 253 (F.C.T.D.); affd (2001), 281 N.R. 184 (F.C.A.); *Hudgin v. Canada (Attorney General)* (2002), 288 N.R. 288; 2002 FCA 102; *Skyward Aviation Ltd. v. Canada (Minister of Transport)*, [2009] 2 F.C.R. 219; (2008), 324 F.T.R. 238; 2008 FC 325; *Sierra Fox Inc. v. Canada (Minister of Transport)* (2007), 308 F.T.R. 219; 2007 FC 129; *Kiss v. Canada (Minister of Transport)* (1999), 172 F.T.R. 229 (F.C.T.D.); *Spur Aviation Ltd. v. Canada (Minister of Transport)*, [1997] C.A.T.D. No. 24 (QL); *Jensen v. Canada (Minister of Transport)*, [1997] C.A.T.D. No. 49 (QL); *NexJet Aviation Inc. v. Canada (Minister of Transport)*, [2006] C.T.A.T.D. No. 33 (QL).

REFERRED TO:

Abbott Laboratories Ltd. v. M.N.R. (2004), 12 Admin. L.R. (4th) 20; 246 F.T.R. 128; 2004 FC 140; *Butterfield v. Canada (Attorney General)* (2006), 297 F.T.R. 34; 2006 FC 894; *Air Nunavut Ltd. v. Canada (Minister of Transport)*, [2001] 1 F.C. 138; (2000), 24 Admin. L.R. (3d) 267; 187 F.T.R. 16 (T.D.).

AUTHORS CITED

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
 Dyzenhaus, David. "The Politics of Deference: Judicial Review and Democracy", in M. Taggart, ed. *The Province of Administrative Law*. Oxford: Hart Publishing, 1997.

APPLICATION for judicial review of a first-level determination by the Transportation Appeal Tribunal following an appeal from the Minister of Transport's decision ([2007] C.T.A.T.D. No. 25 (QL)) cancelling the respondent's two aviation-related operator certificates. Application allowed.

APPEARANCES:

Antoine Lippé for applicant.
Charles-Henri Desrosiers for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Deputy Attorney General of Canada for applicant.
Desrosiers & Associés, Sept-Îles, Quebec, for respondent.

CSC 6; *Asselin c. Canada (Ministre des Transports)*, [2000] A.C.F. n° 256 (1^{re} inst.) (QL); conf. par [2001] A.C.F. n° 43 (C.A.) (QL); *Hudgin c. Canada (Procureur général)*, 2002 CAF 102; *Skyward Aviation Ltd. c. Canada (Ministre des Transports)*, [2009] 2 R.C.F. 219; 2008 CF 325; *Sierra Fox Inc. c. Canada (Ministre des Transports)*, 2007 CF 129; *Kiss c. Canada (Ministre des Transports)*, [1999] A.C.F. n° 1187 (1^{re} inst.) (QL); *Spur Aviation Ltd. c. Canada (Ministre des Transports)*, [1997] D.T.A.C. n° 24 (QL); *Jensen c. Canada (Ministre des Transports)*, [1997] D.T.A.C. n° 49 (QL); *NexJet Aviation Inc. c. Canada (Ministre des Transports)*, [2006] D.T.A.T.C. n° 33 (QL).

DÉCISIONS CITÉES :

Abbott Laboratories Ltd. c. M.R.N. 2004 CF 140; *Butterfield c. Canada (Procureur général)*, 2006 CF 894; *Air Nunavut Ltd. c. Canada (Ministre des Transports)*, [2001] 1 C.F. 138 (1^{re} inst.).

DOCTRINE CITÉE

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2^e éd. Toronto : Butterworths, 1983.
 Dyzenhaus, David. « The Politics of Deference: Judicial Review and Democracy », dans M. Taggart, éd. *The Province of Administrative Law*. Oxford : Hart Publishing, 1997.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision au premier palier rendue par le Tribunal d'appel des transports donnant suite à l'appel à l'encontre de la décision du ministre des Transports ([2007] D.T.A.T.C. n° 25 (QL)) d'annuler les deux certificats d'exploitation aérienne de la défenderesse. Demande accueillie.

ONT COMPARU :

Antoine Lippé pour le demandeur.
Charles-Henri Desrosiers pour la défenderesse.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Le sous-procureur général du Canada pour le demandeur.
Desrosiers & Associés, Sept-Îles, Québec, pour la défenderesse.

The following is the English version of the reasons for judgment and judgment rendered by

Voici les motifs du jugement et le jugement rendus en français par

LEMIEUX J.:

LE JUGE LEMIEUX :

Introduction

Introduction

[1] This application, which was filed by the Attorney General of Canada (AGC) acting on behalf of the Minister of Transport (the Minister), is for the judicial review of a first-level determination made on July 24, 2007 by Jean-Marc Fortier, a member of the Transportation Appeal Tribunal of Canada (the Tribunal) [2431-9154 *Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr.) v. Canada (Minister of Transport)*, [2007] C.T.A.T.D. No. 25 (QL)]. Hearing an appeal by 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation or the respondent) from the Minister's decision on May 8, 2007, to cancel two operator certificates, a decision made under paragraph 7.1(1)(c) [as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1; S.C. 2001, c. 29, s. 37] of the *Aeronautics Act* [R.S.C., 1985, c. A-2] (the Act), which gives the Minister the power to cancel an aviation document if "the Minister is of the opinion that the public interest and ... the aviation record of the holder of the document or of any principal of the holder ... warrant it," the Tribunal determined the following:

[1] La présente demande de contrôle judiciaire, déposée par le procureur général du Canada (PGC) agissant au nom du ministre des Transports (le ministre), vise à obtenir la révision d'une décision au premier palier en date du 24 juillet 2007 [2431-9154 *Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr.) c. Canada (Ministre des Transports)*, [2007] D.T.A.T.C. n° 25 (QL)] rendue par Jean-Marc Fortier, membre (conseiller) du Tribunal d'appel des transports du Canada (le Tribunal). Donnant suite à l'appel de 2431-9154 Québec Inc. (ci-après Sept-Îles Aviation ou le défendeur) à l'encontre de la décision du 8 mai 2007 du ministre annulant deux certificats d'exploitation, prise selon les dispositions de l'alinéa 7.1(1)c) [édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1; L.C. 2001, ch. 29, art. 37] de la *Loi sur l'aéronautique* [L.R.C. (1985), ch. A-2] (la Loi) qui accorde au ministre le pouvoir d'annulation s'il « estime que l'intérêt public, notamment en raison des antécédents aériens du titulaire ou de tel de ses dirigeants [...] le requiert », le Tribunal décide :

- under subsection 7.1(7) [as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1; S.C. 2001, c. 29, s. 37] of the Act, the Minister's decision of May 8, 2007, cancelling Flight Training Unit Operator Certificate No. 8304 (the certificate or the FTUOC), which had been issued to Sept-Îles Aviation in March 2000, was referred back to the Minister for reconsideration; and
- under subsection 7.1(8) [as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1; S.C. 2001, c. 29, s. 37] of the Act, the Tribunal stayed the Minister's decision to cancel the certificate until the reconsideration was concluded, since it was satisfied that granting a stay would not constitute a threat to aviation safety.

- de renvoyer au ministre pour réexamen, selon le paragraphe 7.1(7) [édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1; L.C. 2001, ch. 29, art. 37] de la Loi, sa décision du 8 mai 2007 qui annulait le certificat d'exploitation d'unité de formation au pilotage n° 8304 (ci-après le certificat) émis à Sept-Îles Aviation en mars 2000; et

- étant convaincu que cela ne constitue pas un danger pour la sécurité aéronautique, il suspend, selon le paragraphe 7.1(8) [édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1; L.C. 2001, ch. 29, art. 37] de la Loi, la décision du ministre d'annuler le certificat jusqu'à ce que le ministre ait réexaminé celle-ci.

[2] In my opinion, it is important to specify the limited scope of the certificate cancelled by the Minister. That certificate authorized the respondent to operate a flight training unit (the flight school) to train aircraft

[2] J'estime qu'il est important de préciser la portée limitée du certificat annulé par le ministre. Ce certificat autorise le défendeur d'exploiter une unité de formation au pilotage (ci-après l'école de pilotage) visant la

pilots; it did not authorize Sept-Îles Aviation to operate a commercial air service for the transportation of passengers or goods. Indeed, Sept-Îles Aviation had operated such a service under another certificate (Air Operator Certificate No. 8260 [the AOC]) issued on October 24, 1990, but the Minister cancelled that certificate as well on May 8, 2007, and the Minister's decision to do so was confirmed by Mr. Fortier in a separate determination on October 2, 2007 [2431-9154 *Québec Inc. (c.o.b. Sept-Îles Aviation Enr.) v. Canada (Minister of Transport)*, [2007] C.T.A.T.D. No. 16 (QL)].

[3] The Minister relied on the same 30 grounds to justify this cancellation of both certificates on the same day. In both cases, the Minister made his decision under paragraph 7.1(1)(c) of the Act. The Tribunal, reviewing the two cancellation decisions, held a single hearing at Sept-Îles on May 29 and 30, 2007, at which it received common evidence from the Minister and Sept-Îles Aviation.

[4] I should note as well that, on August 31, 2007, Justice Blais, then of the Federal Court and now a member of the Federal Court of Appeal, dismissed the AGC's application seeking to have the stay of the cancellation of the flight school certificate lifted until this application for judicial review was heard. Justice Blais concluded that there was a serious issue but that the AGC would not suffer irreparable harm if his motion were not granted and that the balance of convenience favoured Sept-Îles Aviation.

[5] I have reproduced the relevant provisions of the Act and the *Transportation Appeal Tribunal of Canada Act* [S.C. 2001, c. 29] (Tribunal Act) in Schedule 1.

[6] The AGC argues that the Tribunal made three errors that justify setting aside the impugned determination:

- His first argument is that the Tribunal erred in refusing to consider all the evidence submitted to it. In support of this argument, the AGC alleges that, rather than examining the record of the certificate holder, Sept-Îles

formation de pilotes d'aéronefs; il n'autorise pas Sept-Îles Aviation d'exploiter un service commercial aérien pour le transport soit de passagers ou de biens. D'ailleurs, Sept-Îles Aviation avait exploité un tel service sous un autre certificat, mais celui-ci (le certificat n° 8260) avait aussi été annulé le 8 mai 2007 par le ministre et fut l'objet d'une décision distincte de M^e Fortier le 2 octobre 2007 [2431-9154 *Québec Inc. (f.a.s. Sept-Îles Aviation Enr.) c. Canada (Ministre des Transports)*, [2007] D.T.A.T.C. n° 16 (QL)] suivant laquelle le Tribunal a confirmé la décision du ministre d'annuler le certificat d'exploitation aérienne n° 8260 dont Sept-Îles Aviation jouissait depuis le 24 octobre 1990.

[3] Pour justifier cette double annulation le même jour, le ministre, s'appuyant dans les deux cas sur le paragraphe 7.1(1)c) de la Loi, invoquait les mêmes 30 motifs d'annulation pour les deux certificats. Le Tribunal en révision de ces deux décisions d'annulation a tenu une audience unique à Sept-Îles les 29 et 30 mai 2007 y recevant une preuve commune de la part du ministre et de Sept-Îles Aviation.

[4] Je tiens à souligner aussi que le 31 août 2007, le juge Blais, alors membre de la Cour fédérale et maintenant membre de la Cour d'appel fédérale, a rejeté la demande du PGC visant à obtenir un sursis à la suspension de l'annulation du certificat pour l'école de pilotage aérien jusqu'à l'audition du présent contrôle judiciaire. Le juge Blais a conclu, bien qu'il existait une question sérieuse, que le PGC ne subirait aucun préjudice irréparable si sa requête n'était pas accordée et la balance des inconvénients favorisait Sept-Îles Aviation.

[5] Je reproduis à l'annexe 1 les dispositions pertinentes de la Loi ainsi que de la *Loi sur le Tribunal d'appel des transports du Canada* [L.C. 2001, ch. 29] (la Loi sur le Tribunal).

[6] Le PGC prétend que le Tribunal a commis trois erreurs justifiant la cassation de la décision contestée :

- Sa première prétention est que le Tribunal a erré en refusant de considérer toute la preuve qui lui avait été présentée. Au soutien de cet argument, le PGC allègue qu'au lieu d'examiner les antécédents du titulaire du

Aviation, and its main principal, Jacques Lévesque, as required by paragraph 7.1(1)(c) of the Act, the Tribunal wrongly focussed on the record or offences that related solely to the certificate itself. The Tribunal considered only 10 of the 30 grounds relied on by the Minister in cancelling the operator certificate for the school. The AGC therefore submits that the Tribunal failed to consider all the evidence. The AGC takes this argument further and alleges that treating the cancellation of the two certificates as two separate decisions not only made the Tribunal sever the evidence and fail to consider it as a whole but also led to an absurd result. According to the AGC, it is absurd that Sept-Îles Aviation can now continue operating its flight school under certificate No. 8304, the Minister's cancellation of which was stayed by the Tribunal, but must cease its commercial operations because of the cancellation of certificate No. 8260, which the Tribunal confirmed. In the AGC's opinion, it makes no sense for a company to be required to cease its commercial activities on public interest grounds but at the same time to be authorized to continue training pilots.

- His second ground is that the Tribunal made erroneous findings of fact. According to the AGC, those findings resulted directly from the Tribunal's failure to consider all the evidence. He argues that the Tribunal's finding on the seriousness, frequency and repetition of the offences cannot be reasonable or complete because the Tribunal did not analyse all the evidence.

- Finally, the AGC submits that the Tribunal misinterpreted the burden that must be met to cancel a certificate on public interest grounds. He alleges that the Tribunal erred in substituting its discretion on this point for the Minister's, since its role was only to ensure that the Minister's decision was reasonable, not to itself consider whether the public interest warranted cancelling the certificate.

[7] Counsel for Sept-Îles Aviation raised a preliminary issue. In the opinion of this Court, it was a jurisdictional issue that had to be decided before addressing the issues raised by the AGC.

certificat, c'est-à-dire la compagnie Sept-Îles Aviation et son dirigeant principal, monsieur Jacques Lévesque, comme l'exige l'alinéa 7.1(1)c) de la Loi, le Tribunal s'est erronément attardé à examiner les antécédents ou les infractions uniquement rattachées ou reliées au certificat lui-même. Pour l'annulation du certificat de l'exploitation de l'école, le Tribunal retient seulement 10 des 30 motifs invoqués par le ministre. C'est pourquoi le PGC soutient que le Tribunal a omis de considérer toute la preuve. Le PGC pousse l'argument plus loin et allègue que le fait d'avoir traité l'annulation des deux certificats comme étant deux décisions distinctes, a non seulement emmené le Tribunal à scinder la preuve et à ne pas la considérer dans son ensemble, mais cela a également conduit à un résultat absurde. Selon le PGC, il est absurde que Sept-Îles Aviation puisse maintenant continuer d'exploiter son école de pilotage en vertu de son certificat n° 8304, dont l'annulation ordonnée par le ministre a été suspendue par le Tribunal, mais qu'elle doit cesser ses opérations commerciales en raison de l'annulation de son certificat n° 8260 que le Tribunal a confirmée. Selon le PGC, qu'une compagnie doit cesser ses activités commerciales pour des motifs de l'intérêt public mais qu'elle soit, en même temps, autorisée à poursuivre la formation de pilotes n'a aucun sens.

- Son deuxième motif prétend que le Tribunal a tiré des conclusions de faits erronés. Selon le PGC, ces conclusions factuelles erronées découlent directement du défaut du Tribunal de considérer toute la preuve. Il prétend que la conclusion du Tribunal sur la gravité des infractions, leur fréquence et leur répétition ne peuvent être raisonnables et complètes puisque le Tribunal n'a pas analysé toute la preuve.

- En dernier lieu, le PGC soumet que le Tribunal a mal interprété le fardeau nécessaire pour une annulation du certificat sur la base de l'intérêt public. Il allègue que le Tribunal a erré en substituant sa discrétion à celle du ministre sur ce point étant donné qu'il lui incombait uniquement de s'assurer que la décision du ministre était raisonnable, et non pas d'examiner lui-même si l'intérêt public commandait l'annulation du certificat.

[7] Une question préliminaire a été soulevée par le procureur de Sept-Îles Aviation qui, de l'avis de cette Cour, en était une de juridiction qui devait être tranchée avant d'aborder les questions soulevées par le PGC.

[8] That preliminary issue was whether the application for judicial review filed by the AGC with this Court was appropriate in light of subsection 7.2(1) [as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1; S.C. 2004, c. 15, s. 111] of the Act. To decide this issue, the Court had to determine, based on the principles for interpreting bilingual legislation, whether the Act authorized the Minister to appeal a first-level review determination or whether only the person affected by the determination, that is, Sept-Îles Aviation, could do so. If the Minister could appeal the member's first-level determination, the Court had to consider whether the principles laid down in *Abbott Laboratories Ltd. v. M.N.R.* (2004), 12 Admin. L.R. (4th) 20 (F.C.), were satisfied.

[9] The Court therefore decided to hear the parties on the merits but asked them to submit written representations on the preliminary issue to indicate how the Supreme Court of Canada deals with situations in which the English and French versions are contradictory on their face. The written representations were completed on May 1, 2008.

Tribunal's Determination

[10] I will summarize the essential points of the determination.

[11] First, the Tribunal noted that, on May 8, 2007, the two operator certificates that Transport Canada had issued to Sept-Îles Aviation were cancelled by the Minister under paragraph 7.1(1)(c) on the same 30 grounds.

[12] Although the Minister's grounds for cancelling the two certificates were the same in both cases, the Tribunal decided to sever or separate the evidence presented at the hearing. The Tribunal divided up the Minister's evidence into two categories: one for air transport operations and the other for the flight school. At paragraph 12 of its determination, the Tribunal clearly stated that, to make a determination on the notice of cancellation of the flight school certificate, it would consider only the evidence, grounds and testimony "concerning the flight training unit operations of

[8] La portée de cette question préliminaire est de savoir si le contrôle judiciaire déposé par le PGC devant cette Cour était approprié compte tenu des dispositions du paragraphe 7.2(1) [édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1; L.C. 2004, ch. 15, art. 111] de la Loi. Pour répondre à cette question, la Cour doit déterminer si, selon les principes de l'interprétation des lois bilingues, la Loi autorisait au ministre de faire appel d'une décision en révision au premier palier ou si ce droit était réservé uniquement à la personne concernée c'est-à-dire à Sept-Îles Aviation. Si le ministre pouvait faire appel de la décision du conseiller au premier palier, la Cour devait examiner si les principes élaborés dans *Abbott Laboratories Ltd. c. M.R.N.*, 2004 CF 140 étaient satisfaits.

[9] La Cour a donc décidé d'entendre les parties sur le fond mais elle a demandé à celles-ci de soumettre leurs prétentions écrites sur la question préliminaire à savoir comment la jurisprudence de la Cour suprême du Canada solutionnait un conflit à sa face même entre le texte français et le texte anglais. Les représentations écrites furent complétées le 1^{er} mai 2008.

La décision du Tribunal

[10] Je résume les points essentiels de cette décision.

[11] En premier lieu, le Tribunal note que le 8 mai 2007, en vertu de l'alinéa 7.1(1)c), le ministre annule pour les mêmes 30 motifs d'annulation les deux certificats d'exploitation que Transports Canada avait émis à Sept-Îles Aviation.

[12] Bien que les motifs retenus par le ministre pour justifier l'annulation des deux certificats soient les mêmes dans les deux dossiers, le Tribunal a décidé de scinder ou de séparer la preuve présentée à l'audience. Le Tribunal a, en effet, classé ou divisé la preuve du ministre en deux catégories : une pour l'opération du transport aérien et l'autre pour l'école de pilotage. Au paragraphe 12 de sa décision, le Tribunal indique clairement pour trancher l'avis d'annulation du certificat de l'école de pilotage, il ne considérera que la preuve — les motifs et les témoignages « visant les opérations

Sept-Îles Aviation.” At paragraph 13 of its determination, the Tribunal stated that it would “examine the grounds for cancellation numbered 8 to 13, 17, 18, 21 and 22 to make a determination in this case.” It determined that the other grounds for cancellation would be “considered by the Tribunal in a separate determination that it will make concerning the notice of cancellation of the AOC of Sept-Îles Aviation.”

[13] The Tribunal considered the following grounds for cancellation in the case relating to the cancellation of the flight school operator certificate that Sept-Îles Aviation had held since March 2000 [at paragraph 14]:

[TRANSLATION]

8. On October 30 [2000], 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr./Eider Aviation), of which Jacques Lévesque was a principal, did not comply with section 103.03 of the *Canadian Aviation Regulations* following a fourth request for return of old original operator certificates. Mr. Lévesque finally informed Transport Canada that the certificates had been destroyed.

9. On April 21, 2001, the chief instructor of 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr./Eider Aviation), Clément Nadeau, resigned as a result of intimidation by Jacques Lévesque. Mr. Nadeau stated that Mr. Lévesque forged his signature to authorize his students' flights.

10. On October 5, 2001, the chief instructor of 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr./Eider Aviation), Jacques Lévesque, complied with the request for corrective measures resulting from the inspection of June 15, 2001. These corrective measures had been required since August 27, 2001.

11. On November 1, 2001, 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr./Eider Aviation), of which Jacques Lévesque was a principal, did not comply with section 103.03 of the *Canadian Aviation Regulations* following two requests to return the original operator certificate No. 8304.

12. On October 12, 2002, 2431-9154 Québec Inc. (Eider Aviation), of which Jacques Lévesque was a principal, did not comply with sections 606.02(2) and 606.02(5) of the *Canadian Aviation Regulations*. It was assessed with a total penalty of \$10 000 (Aviation Enforcement file No. 5504-50955). The penalty was upheld on review, but reduced to \$5 000 on appeal (file No. Q-2942-41 of the Transportation Appeal Tribunal of Canada). The operator

d'unité de formation au pilotage de Sept-Îles Aviation ». Au paragraphe 13 de sa décision, le Tribunal précise qu'il « examinera les motifs d'annulation portant les numéros 8-13, 17-18 et 21-22 pour lui permettre de rendre sa décision dans le présent dossier ». Il décide que les autres motifs d'annulation invoqués « seront considérés par le Tribunal dans la décision distincte qu'il rendra relativement à l'avis d'annulation du certificat d'exploitation aérienne n° 8260 de Sept-Îles Aviation ».

[13] Les motifs d'annulation retenus par le Tribunal dans le dossier concernant l'annulation du certificat pour l'opération de l'école de pilotage que Sept-Îles Aviation détenait depuis mars 2000 sont [au paragraphe 14] :

8. Le 30 octobre [2000], 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr./ Eider Aviation) dont M. Jacques Lévesque était dirigeant, ne s'est pas conformé à l'article 103.03 du *Règlement de l'aviation canadien* suite à une quatrième demande de retour d'anciens certificats d'exploitation originaux. M. Lévesque a finalement informé Transports Canada que les certificats avaient été détruits.

9. Le 21 avril 2001, le chef instructeur de 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr./Eider Aviation), M. Clément Nadeau, a démissionné suite à de l'intimidation de M. Jacques Lévesque. Monsieur Nadeau a déclaré que monsieur Lévesque avait imité sa signature afin d'autoriser le vol de ses étudiants.

10. Le 5 octobre 2001, le chef instructeur de 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr./Eider Aviation), M. Jacques Lévesque s'est conformé à la demande de mesures correctives exigées suite à l'inspection du 15 juin 2001. Ces mesures correctives étaient requises depuis le 27 août 2001.

11. Le 1er novembre 2001, 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr./Eider Aviation) dont M. Jacques Lévesque était dirigeant, ne s'est pas conformée à l'article 103.03 du *Règlement de l'aviation canadien* suite à deux demandes de retour du certificat d'exploitation original, numéro 8304.

12. Le 12 octobre 2002, 2431-9154 Québec Inc. (Eider Aviation) dont M. Jacques Lévesque était dirigeant, ne s'est pas conformé au paragraphe 606.02(2) et 606.02(5) du *Règlement de l'aviation canadien*. Une amende totalisant 10 000 \$ lui a été imposée (dossier de l'Application de la loi no 5504-50955). La sanction a été maintenue en révision mais réduite à 5 000 \$ en appel (dossier Q-2942-41 du Tribunal d'appel des transports du Canada). Le certificat

certificate (OC) was suspended for non-payment then reinstated after payment of the penalty on October 5, 2005. The operator continued operations despite the suspension of its OC, thereby committing a new offence (Aviation Enforcement file No. 5504-60582).

13. On May 21, 2003, as chief instructor, Jacques Lévesque, did not comply with section 406.22 of the *Canadian Aviation Regulations* and was assessed a penalty of \$500 (Aviation Enforcement file No. 5504-50956). The decision was reviewed and confirmed by the Transportation Appeal Tribunal of Canada (file No. Q-2939-34).

17. On September 27, 2005, 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr.), of which Jacques Lévesque was a principal, did not comply with section 406.03(1) of the *Canadian Aviation Regulations* and was assessed a penalty of \$5 000 (Aviation Enforcement file No. 5504-59206). This file was reviewed by the Transportation Appeal Tribunal of Canada on April 23, 2007. Transport Canada is awaiting the determination.

18. On August 24, 2005, 2431-9154 Québec Inc., of which Jacques Lévesque was a principal, did not comply with section 406.03 of the *Canadian Aviation Regulations* and was assessed a penalty of \$5 000 (Aviation Enforcement file No. 60582). The penalty was not paid within the time limit and the company is now faced with recovery proceedings by Justice Canada.

21. On December 7, 2006, Transport Canada cancelled Jacques Lévesque's approval as maintenance manager for 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr.) because he did not fulfill his duties, which included ensuring safe operations.

22. On December 7, 2006, Transport Canada suspended the flight training unit operator certificate of 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr.) because the company no longer met maintenance certification requirements. The company no longer had anyone in charge of maintenance and the maintenance control system was no longer in compliance with the requirements of the *Canadian Aviation Regulations*. The suspension was lifted on February 23, 2007, after the company had met the conditions for reinstatement. [Emphasis added.]

[14] In Schedule 2, I have reproduced the grounds for cancellation relied on by the Minister which the Tribunal did not consider in reviewing the cancellation of the flight school certificate but considered solely in the case involving the cancellation of certificate No. 8260 for the

d'exploitation (CE) a été suspendu pour non paiement et rétabli après paiement de l'amende le 5 octobre 2005. L'opérateur a continué ses opérations malgré la suspension de son CE commettant ainsi une nouvelle infraction (dossier de l'Application de la loi n° 5504-60582).

13. Le 21 mai 2003, en tant que chef instructeur, M. Jacques Lévesque, ne s'est pas conformé à l'article 406.22 du *Règlement de l'aviation canadien* et une amende de 500 \$ (dossier de l'Application de la loi no 5504-50956) lui a été imposée. La décision fut revue et confirmée devant le Tribunal d'appel des transports du Canada (Q-2939-34).

17. Le 27 septembre 2005, 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr.) dont M. Jacques Lévesque était dirigeant, ne s'est pas conformée au paragraphe 406.03(1) du *Règlement de l'aviation canadien* et une amende de 5 000 \$ lui a été imposée (dossier de l'Application de la loi no 5504-59206). Ce dossier a fait l'objet d'une révision au Tribunal d'appel des transports du Canada le 23 avril 2007. Transports Canada est en attente de la décision.

18. Le 24 août 2005, 2431-9154 Québec Inc. dont M. Jacques Lévesque était dirigeant, ne s'est pas conformée à l'article 406.03 du *Règlement de l'aviation canadien* et une amende de 5 000 \$ lui a été imposée (dossier de l'Application de la loi no 60582). L'amende n'a pas été payée dans les délais et la compagnie fait présentement l'objet d'une procédure de recouvrement par Justice Canada.

21. Le 7 décembre 2006, Transports Canada a annulé l'approbation en tant que gestionnaire de maintenance de M. Jacques Lévesque pour 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr.) parce que ce dernier ne s'acquittait pas de ses responsabilités qui consistent, entre autres, à assurer une opération sécuritaire.

22. Le 7 décembre 2006, Transports Canada a suspendu le certificat d'exploitation d'unité de formation au pilotage de 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr.) car la compagnie ne satisfaisait plus aux exigences du maintien de son certificat. La compagnie n'avait plus de personne responsable de la maintenance et le système de contrôle de la maintenance n'était plus conforme aux exigences du *Règlement de l'aviation canadien*. La suspension a été levée le 23 février 2007 après que la compagnie se soit conformée aux conditions de rétablissement. [Soulignement ajouté.]

[14] Je reproduis à l'annexe 2 les motifs d'annulation invoqués par le ministre qui n'ont pas été considérés par le tribunal en révision de l'annulation du certificat visant l'école de pilotage mais retenus par le Tribunal exclusivement pour le dossier de l'annulation de

operation of the commercial air service [see [2007] C.T.A.T.D. No. 16 (QL), at paragraph 11].

[15] After setting out the Minister's grounds that it was going to consider in the case relating to the cancellation of the certificate for the school, the Tribunal summarized the Minister's evidence in support of each of those grounds. Sept-Îles Aviation's evidence was based primarily on the testimony of its president, Jacques Lévesque, and Exhibits R-2 and R-3.

[16] In Chapter VI of its determination, the Tribunal set out its assessment of the evidence in support of the Minister's opinion that the public interest warranted cancelling the certificate owing to the aviation record of the certificate holder and its principal, Mr. Lévesque. The Tribunal stated the following about that evidence:

- It was of the opinion that grounds for cancellation Nos. 8 and 11 were administrative in nature and could not alone be used to warrant a notice of cancellation;
- It was not taking ground for cancellation No. 9 into account because no witnesses had been called in support of that ground;
- Ground for cancellation No. 10 was rejected because Mr. Lévesque had indicated to Transport Canada that corrective measures would be taken, the Minister had observed on October 5, 2001 that Sept-Îles Aviation had complied and "[n]o other offence of this nature has taken place since June 2001" [at paragraph 19];
- Ground for cancellation No. 13, although significant, had been the subject of a request for review by the Tribunal, which had confirmed the \$500 fine assessed. The Tribunal found that no other offence of this nature had occurred since;
- Ground for cancellation No. 17 could not be considered because it was the subject of a request for review before the Tribunal and it would have been inappropriate for the Tribunal to comment on it or take it into consideration in that review hearing for reasons of natural justice.

certificat relatif à l'exploitation du service aérien commercial n° 8260 [voir [2007] D.T.A.T.C. n° 16 (QL), au paragraphe 11].

[15] Ayant indiqué quels motifs invoqués par le ministre il allait considérer pour le dossier concernant l'annulation du certificat pour l'école, le Tribunal résume la preuve du ministre au soutien de chacun des motifs retenus. Quant à elle, la preuve de Sept-Îles Aviation s'appuyait principalement sur le témoignage de son président, M. Jacques Lévesque, et sur les pièces R-2 et R-3.

[16] Au chapitre VI de sa décision, le Tribunal étale son appréciation de la preuve dans le cadre de l'avis du ministre que l'intérêt public exigeait que ce certificat soit annulé en raison des antécédents aériens du titulaire et de son dirigeant, M. Lévesque. Le Tribunal tire de cette preuve les éléments suivants :

- Il est d'avis que les motifs d'annulation n^{os} 8 et 11 sont de natures administratives et ne peuvent être invoqués pour justifier à eux seuls un avis d'annulation;
- Quant au motif d'annulation n° 9, le Tribunal n'en tient pas compte parce qu'aucun témoin a été présenté au soutien de ce motif;
- Le motif d'annulation n° 10 est écarté puisque M. Lévesque avait indiqué à Transports Canada que les correctifs seraient apportés et que le ministre avait constaté le 5 octobre 2001 que Sept-Îles Aviation s'était conformé et qu'« [a]ucune autre infraction de même nature n'est survenue depuis juin 2001 » [au paragraphe 19];
- Le motif d'annulation n° 13, bien que non négligeable, avait fait l'objet d'une requête en révision devant le tribunal qui a confirmé l'amende imposée de 500 \$. Le Tribunal estime qu'aucune autre infraction de cette nature n'a été répétée depuis;
- Le motif d'annulation n° 17 ne peut être considéré puisqu'il fait l'objet d'une demande de révision auprès du Tribunal d'appel des transports du Canada et qu'il serait inapproprié pour le Tribunal de commenter ou d'en tenir compte dans le cadre de la présente audience en révision et ce pour des motifs de justice naturelle.

[17] The only remaining grounds for cancellation were Nos. 12 (flying without the required level of insurance), 18 (suspension for non-payment of penalties) and 21 and 22 (notice of suspension for absence of person responsible for maintenance and non-compliance with maintenance control system). Those grounds related to offences that had occurred in 2002, 2005 and 2006, respectively. The Tribunal determined as follows:

- Grounds for cancellation Nos. 12 and 18 had been settled by payment of significant penalties by Sept-Îles Aviation and, although they were serious grounds, they did not, on their own, warrant the notice of cancellation of the certificate;
- The most serious grounds for cancellation, Nos. 21 and 22, gave cause for concern and had led to the Minister's decision to suspend the operator certificate for the school. According to the Tribunal, the notice of suspension of December 7, 2006, was clearly warranted for the reasons stated by the Minister during Guy Dufour's testimony before the Tribunal. According to Member Fortier, Mr. Dufour had thoroughly explained the shortcomings of Sept-Îles Aviation pertaining to the maintenance manager and the maintenance control system. He wrote [at paragraph 43]: "It is obvious that Mr. Lévesque did not meet his obligations as maintenance manager because he did not fulfill his duties to ensure safe operations."

[18] The Tribunal rejected Mr. Lévesque's argument that he had not received any specific training or taken exams to perform the duties of operations manager and maintenance manager. In the Tribunal's opinion, upon accepting the duties of manager, it became Mr. Lévesque's responsibility to ensure that his business met the requirements of the *Canadian Aviation Regulations* [SOR/96-433] (CARs). To do so, he could not rely on Transport Canada's audits to point out serious shortcomings, especially in terms of maintenance control and meeting the safety standards imposed by the CARs. The Tribunal was of the view that no carrier could operate its business this way and that any holder of an operator certificate issued by the Minister of Transport was responsible for ensuring that the operations and

[17] Il ne reste donc que les motifs d'annulation n° 12 (vols sans niveau d'assurance nécessaire), n° 18 (suspension pour non paiement d'amende) et n°s 21 et 22 (avis de suspension pour absence de personne responsable de la maintenance et le non respect du système de contrôle de la maintenance). Ces motifs d'annulation concernaient des infractions survenues en 2002, 2005 et 2006 respectivement. Le Tribunal tranche :

- Les motifs d'annulation n°s 12 et 18 ont été réglés par le paiement d'amendes importantes par Sept-Îles Aviation et bien que constituant des motifs sérieux, ne justifiaient pas en eux-mêmes l'avis d'annulation du certificat;
- Les motifs d'annulation les plus graves n°s 21 et 22 sont préoccupants et avaient comme conséquence une décision du ministre de suspendre le certificat pour l'exploitation de l'école. D'après le Tribunal, l'avis de suspension du 7 décembre 2006 était nettement justifié pour les raisons énoncées par le ministre lors du témoignage de M. Guy Dufour devant le Tribunal. Selon le conseiller Fortier, ce dernier a expliqué de façon compréhensive les lacunes de Sept-Îles Aviation au niveau du gestionnaire responsable de la maintenance et du système de contrôle de la maintenance. Il écrit [au paragraphe 43] : « Il va de soi que M. Lévesque n'a pas rempli ses engagements à titre de gestionnaire de la maintenance car il ne s'est pas acquitté de ses responsabilités pour assurer une opération sécuritaire. »

[18] Le Tribunal rejette les arguments de M. Lévesque à l'effet qu'il n'avait pas reçu de formation particulière et n'avait pas subi d'examen pour assurer les fonctions de gestionnaire de l'exploitation et gestionnaire de la maintenance. Le Tribunal estime que c'était la responsabilité de M. Lévesque, dès qu'il acceptait ses fonctions de gestionnaire, de s'assurer que son entreprise rencontrait les exigences du *Règlement de l'aviation canadienne* [DORS/96-433] (RAC). Il ne pouvait pour ce faire s'en remettre aux vérifications de Transports Canada pour lui signaler les lacunes importantes surtout au niveau du contrôle de la maintenance et du maintien des normes de sécurité imposées par le RAC. Le Tribunal est d'avis qu'aucun transporteur ne peut exploiter son entreprise de cette façon. La responsabilité qui incombe

safety standards imposed by the CARs were met at all times.

[19] However, the Tribunal [at paragraphs 45-46] found that another factor had to be considered:

However, the evidence shows that, between December 7, 2006 and February 23, 2007, the applicant cooperated with Transport Canada and was able to meet all of the conditions for reinstatement of its FTUOC to the satisfaction of the representatives of the Minister of Transport. These conditions were respected until May 22, 2007, date on which the cancellation of the FTUOC came into effect.

Between February 23, 2007, when the suspension was lifted, and May 22, 2007, the Minister of Transport did not present any evidence that could have warranted a further suspension for serious offences under the applicable regulations, which could have warranted, depending on the circumstances, the issuance of a notice of cancellation. [Emphasis added.]

[20] In the final chapter of its reasons, the Tribunal described the content of the public interest raised by the Minister on several occasions to justify cancelling a certificate, namely the public interest in aviation safety. It analysed several recent decisions of the Transportation Appeal Tribunal of Canada, including the one affirmed by the Federal Court of Canada in *Bancarz v. Canada (Minister of Transport)* (2007), 312 F.T.R. 113, a decision by my colleague Justice Phelan. It quoted paragraphs 48 and 49 of that judgment:

In these other cases, the number of incidents of infractions was much higher than Bancarz's; for example, in *Jensen v. Canada (Minister of Transport)*, [1997] C.A.T.D. No. 49, there were 65 contraventions over 30 years; in *Spur Aviation Ltd. v. Canada (Minister of Transport)*, [1997] C.A.T.D. No. 24 (Jensen's company), there were 100 incidents resulting in cancellation. In *Marin v. Canada (Minister of Transport)*, [1995] C.A.T.D. No. 14, the Minister suspended Mr. Marin's AME licence on grounds of incompetence based upon 15 major incidents. Despite the finding of incompetence, Marin was given an opportunity to re-qualify.

Other cases such as *Poole v. Canada (Minister of Transport)*, [2000] C.A.T.D. No. 55 and *Lockhart v. Canada (Minister of Transport)*, [1999] C.A.T.D. No. 29, indicate that in this field of regulated activity there must be either numerous incidents

à tout détenteur d'un certificat d'exploitation émis par le ministre des Transports est de s'assurer en tout temps du respect des normes d'exploitation et de sécurité imposées par le RAC.

[19] Cependant le Tribunal considère qu'un autre facteur doit être considéré [aux paragraphes 45 et 46] :

Toutefois, entre le 7 décembre 2006 et le 23 février 2007, la preuve a démontré que la requérante a collaboré avec Transports Canada et a été en mesure de rencontrer chacune des conditions pour le rétablissement de son certificat n° 8304 à la satisfaction des représentants du ministre des Transports. Ces conditions ont été respectées jusqu'au 22 mai 2007, date d'entrée en vigueur de l'annulation du certificat n° 8304.

Entre la date de la levée de la suspension le 23 février 2007 et le 22 mai 2007, le ministre des Transports n'a présenté aucune preuve qui aurait pu justifier une nouvelle suspension en raison d'infractions graves à la réglementation applicable, ce qui aurait pu justifier, selon les circonstances, l'émission d'un avis d'annulation. [Je souligne.]

[20] Dans le dernier chapitre de ses motifs, le Tribunal décrit le contenu de l'intérêt public que le ministre avait, à plusieurs occasions, soulevé afin de justifier l'annulation d'un certificat — celui de la sécurité aérienne. Il analyse divers décisions récentes du Tribunal d'appel des Transports du Canada dont celle confirmée par la Cour fédérale du Canada dans la décision *Bancarz c. Canada (Ministre des Transports)*, 2007 CF 451, une décision de mon collègue le juge Phelan. Il cite les paragraphes 48 et 49 de ce jugement :

Dans ces autres cas, le nombre de manquements était beaucoup plus élevé que ceux du demandeur; ainsi, dans la décision *Jensen c. Canada (Ministre des Transports)*, [1997] D.T.A.C. n° 49, il y avait eu 65 contraventions sur une période de 30 ans; dans la décision *Spur Aviation Ltd. c. Canada (Ministre des Transports)*, [1997] D.T.A.C. n° 24 (société de Jensen), il y avait eu 100 incidents qui avaient conduit à une annulation. Dans la décision *Marin c. Canada (Ministre des Transports)*, [1995] D.T.A.C. n° 14, le ministre avait suspendu la licence de TEA de M. Marin pour motifs d'incompétence, après 15 manquements majeurs. Bien qu'il fût déclaré incompétent, M. Marin avait obtenu la possibilité de remplir une nouvelle fois les conditions d'obtention d'une licence.

D'autres précédents, par exemple la décision *Poole c. Canada (Ministre des Transports)*, [2000] D.T.A.C. n° 55, et la décision *Lockhart c. Canada (Ministre des Transports)*, [1999] D.T.A.C. n° 29, montrent que, dans ce domaine d'activité

or major incidents with clear evidence of wrongdoing to justify suspension or cancellation.

[21] The Tribunal found [at paragraph 53] that, “[w]hen relying on the principle of public interest to suspend or cancel a Canadian aviation document, the Minister must be able to show the occurrence of serious events or of several events with clear evidence establishing that the holder of the Canadian aviation document committed offences under the regulations.”

[22] The Tribunal noted that the Minister had been justified in suspending the flight school operator certificate in December 2006 and had imposed conditions for reinstatement that he found appropriate on Sept-Îles Aviation, all of which had to be met to his department’s satisfaction. The Tribunal noted that those conditions had been met by the respondent, that Transport Canada managers had declared that they were satisfied with this and that the suspension of the certificate had therefore been lifted on February 23, 2007, which meant that Sept-Îles Aviation had been authorized to resume its flight school activities.

[23] The Tribunal stated that, three months after reinstatement of its operations, the Minister had notified Sept-Îles Aviation of the cancellation (and not suspension) of certificate No. 8304 even though the company had not been the subject of any other notice of offence between February 23, 2007 (lifting of the suspension) and May 8, 2007 (date of the notice of cancellation). The Tribunal [at paragraph 57] stated the following: “The absence of new offences during this period had a serious impact on the determination that the Tribunal must make concerning the notice of cancellation of the applicant’s FTUOC and will continue to play an essential role in keeping such an operator certificate in effect” [emphasis added].

[24] The Tribunal concluded as follows (at paragraph 59):

Basing itself on the tests set out by the Federal Court in *Bancarz* and applying them to this case, the Tribunal is not

réglementée, il doit y avoir soit de nombreux incidents, soit des incidents majeurs, assortis d’une preuve manifeste de méfaits, avant que soit justifiée une suspension ou une annulation.

[21] Le Tribunal estime [au paragraphe 53] qu’en « invoquant le principe d’intérêt public pour suspendre ou annuler un document d’aviation canadien, le ministre doit être en mesure de démontrer la survenance d’événements graves ou de plusieurs événements accompagnés d’une preuve claire démontrant les infractions à la réglementation par le détenteur du document d’aviation canadien ».

[22] Le Tribunal souligne que le ministre était justifié de suspendre en décembre 2006 le certificat visant l’opération de l’école de pilotage et qu’il avait imposé à Sept-Îles Aviation des conditions de rétablissement qu’il a jugé appropriées et qui devaient toutes être remplies à la satisfaction de son ministère. Il note que ces conditions de rétablissement ont été suivies par le défendeur, que les gestionnaires de Transports Canada s’en sont déclarés satisfaits et qu’en conséquence, la suspension du certificat a été levée le 23 février 2007 ce qui signifiait que Sept-Îles Aviation était autorisée à reprendre ses activités d’exploitation de son école de pilotage.

[23] Le Tribunal signale que trois mois après le rétablissement de ses opérations, le ministre avise cette fois Sept-Îles Aviation de l’annulation (non pas la suspension) du certificat n° 8304 en dépit du fait que la compagnie n’avait fait l’objet d’aucune autre infraction entre le 23 février 2007 (la levée de la suspension) et le 8 mai 2007 (la date de l’avis d’annulation). Selon le Tribunal [au paragraphe 57], « [l]’absence de nouvelles infractions durant cette période a eu, pour le Tribunal, un impact important sur la décision qu’il doit rendre concernant l’avis d’annulation portant sur le certificat d’exploitation d’unité de formation au pilotage de la requérante et continuera à jouer un rôle essentiel pour le maintien en vigueur d’un tel certificat d’exploitation » [soulignement ajouté].

[24] Le Tribunal conclut (au paragraphe 59) :

En s’appuyant sur les critères énoncés par la Cour fédérale dans la décision *Bancarz* et en les appliquant à la présente

satisfied that the Minister of Transport has proved on a balance of probabilities that public interest and, in particular, the aviation record of the applicant and of its principal concerning the operation of the flight training unit, warrant the cancellation of the FTUOC. [Emphasis added.]

[25] As for the second part of the determination, which was made under subsection 7.1(8) of the Act, which authorizes a member of the Tribunal to grant a stay of the cancellation “if he or she is satisfied that granting a stay would not constitute a threat to aviation safety”, the Minister was opposed to a stay because it would have enabled Sept-Îles Aviation to resume operating its school. The Minister referred to Mr. Lévesque’s record and the fact that his company was the subject of a notice cancelling its operations as an air carrier. The Minister simply argued that the grounds of public interest did not favour the reinstatement of the school’s operations.

[26] The Tribunal rejected the Minister’s arguments (at paragraphs 66-67):

The evidence submitted at the hearing demonstrated that the applicant resumed operation of its flight training unit in February 2007 after the suspension was lifted on its FTUOC, as it had then met all requirements imposed by Transport Canada in that regard and specified in the conditions for reinstatement attached to the notice of suspension.

Since resumption of flight training unit operations in February 2007, the evidence also revealed that the applicant continued to comply with the maintenance standards imposed by Transport Canada, and the applicant did not receive any further notice of offence or letter of notification from Transport Canada that might indicate one or more offences under the CARs. Further, the applicant was not involved in any serious incident or accident concerning air safety in the operation of its flight training unit.

Analysis

1. Preliminary Issue

[27] As already noted, the preliminary issue is very simple, namely whether subsection 7.2(1) of the Act gives the Minister a right to appeal to the second level of the Tribunal from a member’s determination under

cause, le Tribunal n’est pas convaincu que le ministre des Transports a démontré selon [sic] la prépondérance des probabilités que l’intérêt public, notamment en raison du dossier d’aviation de la requérante et de son dirigeant en ce qui a trait aux activités de l’unité de formation au pilotage, requiert l’annulation du certificat n° 8304. [Je souligne.]

[25] Quant au deuxième volet de la décision, cette fois sous le paragraphe 7.1(8) de la Loi qui autorise le tribunal « s’il est convaincu que cela ne constitue pas un danger pour la sécurité aéronautique », de prononcer la suspension de l’annulation, le ministre s’y est opposé au motif qu’une telle suspension permettrait à Sept-Îles Aviation de recommencer l’exploitation de son école. Le ministre invoque les antécédents de M. Lévesque, le fait que sa compagnie fait l’objet de l’avis d’annulation de ses opérations de transporteur aérien et, que sans plus, les motifs d’intérêt public ne militent pas en faveur du rétablissement des opérations de son école.

[26] Le Tribunal rejette les arguments du ministre (aux paragraphes 66 et 67) :

La preuve présentée durant l’audience a démontré que la requérante a repris l’exploitation de son unité de formation au pilotage en février 2007 suite à la levée de la suspension de son certificat n° 8304 car elle avait alors rencontré toutes les exigences imposées par Transports Canada à cet égard et spécifiées dans les conditions de rétablissement annexées à l’avis de suspension.

Depuis la reprise de ses opérations reliées à l’unité de formation au pilotage en février 2007, la preuve a également révélé que la requérante a continué de respecter les normes de maintenance imposées par Transports Canada et la requérante n’a pas fait l’objet d’un nouvel avis d’infraction ou autre lettre de notification de Transports Canada qui aurait dénoté une ou des infractions au RAC. En outre, la requérante n’a été impliquée dans aucun incident ou accident grave relié à la sécurité aérienne dans le cadre de son exploitation de l’unité de formation au pilotage.

Analyse

1. La question préliminaire

[27] Tel que mentionné, la question préliminaire est bien simple : elle est de savoir si le paragraphe 7.2(1) de la Loi accorde au ministre un droit d’appel au deuxième palier du Tribunal d’une décision d’un conseiller rendue

subsection 7.1(7) of the Act, which provides that the member may confirm the Minister's decision under paragraph 7.1(1)(c) of the Act or refer the decision back to the Minister for reconsideration.

[28] Clearly, there is an obvious contradiction between the English and French versions of the current subsection 7.2(1) of the Act; the two versions are not ambiguous. The English wording of subsection 7.2(1) does not give the Minister a right to appeal a first-level determination made under subsection 7.1(7) of the Act, while the French version does give the Minister that right. Counsel for Sept-Îles Aviation agrees with this.

[29] As recently confirmed by the Supreme Court of Canada in *R. v. Daoust*, [2004] 1 S.C.R. 217, in situations where there is an obvious conflict between the two versions of an enactment, legal authors insist that recourse must be had to the ordinary rules of statutory interpretation, which seek to discover, as counsel for the AGC suggests, [TRANSLATION] "the meaning of the provision that is in harmony with the purpose and scheme of the Act or simply Parliament's intention".

[30] Based on the legislative history of subsection 7.2(1) of the Act since its enactment in 1985, consistency in analysing the Tribunal's powers and Bill C-7 amending the *Aeronautics Act* [*An Act to amend the Aeronautics Act and to make consequential amendments to other Acts*], which is now at the third reading stage in the House of Commons [this bill did not become law before the 39th Parliament ended on September 7, 2008], the AGC submits that Parliament's intention is better reflected in the English version of subsection 7.2(1) of the Act, which has always denied the Minister the right to appeal to three members at the Tribunal's second level from a determination made under subsection 7.1(7) of the Act. In my opinion, the AGC is correct.

[31] A historical analysis of the wording of subsection 7.2(1) reveals that, before that provision was amended in 2004 under an implementing statute, the English and French versions since 1985 had matched, since neither gave the Minister a right to appeal a determination made under subsection 7.1(7). In 2004, the *Public Safety Act*,

en vertu du paragraphe 7.1(7) de la Loi qui prévoit que celui-ci peut soit confirmer la décision du ministre prise sous l'alinéa 7.1(1)c) de la Loi ou soit de renvoyer cette décision au ministre pour réexamen.

[28] Il est évident qu'il existe une contradiction manifeste entre la version française et la version anglaise du paragraphe 7.2(1) de la Loi en vigueur aujourd'hui; les deux versions de ce paragraphe ne sont pas ambiguës. Le texte anglais du paragraphe 7.2(1) n'accorde aucun droit d'appel au ministre d'une décision prise au premier palier sous le paragraphe 7.1(7) de la Loi tandis que la version française lui confère ce droit. Le procureur de Sept-Îles Aviation en convient.

[29] Dans cette circonstance de conflit manifeste entre les deux versions du texte législatif, la doctrine, confirmée récemment par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Daoust*, [2004] 1 R.C.S. 217, exige qu'il faut alors s'en remettre aux règles normales d'interprétation des lois qui visent à découvrir, tel que le suggère le procureur du PGC, « le sens de la disposition qui est en harmonie avec l'objet et l'économie de la loi ou plus simplement l'intention du législateur ».

[30] Le PGC soutient que l'historique législatif du paragraphe 7.2(1) de la Loi depuis son adoption en 1985, ainsi que la cohérence dans l'analyse des pouvoirs du Tribunal d'appel et le Projet de Loi C-7 modifiant la *Loi sur l'aéronautique* [*Loi modifiant la Loi sur l'aéronautique et d'autres lois en conséquence*] présentement au stade de la troisième lecture devant la Chambre des communes [ce projet de loi n'a pas été adopté avant la fin de la 39^e législature, le 7 septembre 2008] démontrent que l'intention du législateur s'exprime mieux dans la version anglaise du paragraphe 7.2(1) de la Loi qui a toujours nié au ministre le droit d'appel au deuxième palier du Tribunal devant trois conseillers d'une décision rendue sous le paragraphe 7.1(7) de cette Loi. J'estime que le PGC a raison.

[31] Une analyse de l'historique du texte du paragraphe 7.2(1) révèle, qu'avant la modification de cette disposition en 2004 sous l'égide d'une loi d'application, les versions anglaises et françaises depuis 1985 concordaient en ce que le ministre ne disposait d'aucun droit d'appel d'une décision rendue en vertu du

2002, S.C. 2004, c. 15 [s. 111], amended section 7.2 of the *Aeronautics Act* to give the Minister, in the French version only, a right to appeal to the second level from a member's determination under subsection 7.1(7), thus creating complete discordance with the English version, which still reflected the legal situation that had existed since the passage of the Act: the Minister had no such right of appeal.

[32] Moreover, prior to the 2004 amendment, which is the source of the contradiction between the provision's two versions as regards the extent of the Minister's right of appeal, the absence of a right of appeal for the Minister was consistently accompanied by a duty to refer the Minister's decision back to the Minister for reconsideration if the Tribunal found that it could not confirm that decision.

[33] This was the case when the Tribunal was reviewing a decision by the Minister to refuse to issue or amend a Canadian aviation document (subsection 6.72(4) [as enacted by S.C. 2001, c. 29, s. 34] of the Act); a decision by the Minister relating to a person's designation under section 4.84 [as enacted by S.C. 2004, c. 15, s. 7] of the Act (paragraph 7(7)(a) [as am. *idem*, s. 111] of the Act); and the decision by the Minister in the case before this Court.

[34] There was also consistency among the Act's provisions granting the Tribunal the power to substitute its own determination for the Minister's decision in cases where it did not confirm that decision. When the Tribunal had that power, the Minister was given a right to appeal to three members at the second level. This situation existed where the Tribunal was reviewing a decision by the Minister to suspend or cancel a Canadian aviation document on the grounds that its holder or the owner or operator of any aircraft, airport or other facility in respect of which it was issued had contravened any provision of Part I of the Act (subsection 6.9(1) [as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1; S.C. 2004, c. 15, s. 12] of the Act) and where it was reviewing a decision to suspend a Canadian aviation document on the grounds that an immediate threat to aviation safety or security existed or was likely to occur as a result of an act or thing that was being done under the authority of

paragraphe 7.1(7). En 2004, la *Loi de 2002 sur la sécurité publique*, L.C. 2004, ch. 15 [art. 111], modifie l'article 7.2 de la *Loi sur l'aéronautique* pour accorder au ministre dans sa version française seulement un droit d'appel au deuxième palier d'une décision d'un conseiller sous le paragraphe 7.1(7) créant ainsi une antinomie complète avec la version anglaise qui elle reflétait toujours la situation juridique depuis l'adoption de la Loi : le ministre n'avait pas ce droit d'appel.

[32] Qui plus est, avant la modification de 2004, qui est la source de la contradiction entre les deux versions de la disposition sur l'étendue du droit d'appel du ministre, il existait une cohérence entre l'absence du droit d'appel au ministre et l'obligation de renvoyer au ministre pour réexamen une décision du ministre si le Tribunal estime qu'il ne pouvait pas confirmer la décision du ministre.

[33] Tel était le cas lorsque le Tribunal était en révision d'une décision du ministre de refuser de délivrer ou de modifier un document d'aviation canadien (paragraphe 6.72(4) [édicte par L.C. 2001, ch. 29, art. 34] de la Loi); d'une décision du ministre portant sur la désignation de la personne au titre de l'article 4.84 [édicte par L.C. 2004, ch. 15, art. 7] de la Loi (alinéa 7(7)a) [mod., *idem*, art. 111] de la Loi) ainsi qu'une décision du ministre dans le cas devant la Cour.

[34] D'autre part, il existait une cohérence entre les dispositions de la Loi qui accordaient au Tribunal le pouvoir de substituer sa propre décision à celle du ministre là où sa décision n'était pas confirmée. Dans un tel cas, l'existence du pouvoir de substituer, le ministre se voit accorder un droit d'appel au deuxième palier devant trois conseillers. Cette situation existe où le Tribunal est saisi en révision d'une décision du ministre de suspendre ou d'annuler un document d'aviation canadien parce que l'intéressé a contrevenu à la partie I de la Loi (paragraphe 6.9(1) [édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1; L.C. 2004, ch. 15, art. 12] de la Loi) et en révision d'une décision de suspendre un document d'aviation canadien parce qu'un acte ou chose autorisé par ce document a été ou doit être accompli de façon qu'il constitue un danger immédiat ou probable pour la sécurité ou la sûreté aérienne (l'alinéa 7(7)b) [mod., *idem*, art. 111] de la Loi).

the document or that was proposed to be done under the authority of the document (paragraph 7(7)(b) [as am. *idem*, s. 111] of the Act).

[35] The AGC submits that giving the Minister a right to appeal to the second level in cases where the Minister has the right to reconsider the Minister's own decision seems illogical.

[36] Finally, the AGC draws the Court's attention to Bill C-7, which had its first reading on October 29, 2007. That bill [at clause 30] amends subsection 7.2(1) of the Act to make both versions identical. It is the French version that is amended by eliminating the Minister's right to appeal to the second level of the Tribunal from a first-level determination made under subsection 7.1(7).

[37] In my opinion, these three indicia of Parliament's intention are consistent; the French version of subsection 7.2(1) of the Act that was passed in 2004 resulted from a drafting error.

[38] I therefore find that the AGC's application for judicial review in this case was the only way open to the Minister to challenge Member Fortier's determination. Challenging it by way of an application for judicial review is therefore necessary and appropriate.

2. Dunsmuir

[39] The parties filed their memorandums before the Supreme Court of Canada decided in *Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190, to reduce the number of standards for the judicial review of decisions of administrative tribunals from three to two, namely correctness and reasonableness; patent unreasonableness has been included in the reasonableness standard. The purpose of that reform undertaken by the Supreme Court was to simplify things and sort out the tests used in reviewing the decisions of administrative decision makers because, according to Justices Bastarache and LeBel, who wrote the majority reasons, "[t]he recent history of judicial review in Canada has been marked by ebbs and flows of deference, confounding tests and new words for old problems, but no solutions that provide real guidance for litigants, counsel, administrative

[35] Le PGC soumet qu'accorder un droit d'appel au ministre au deuxième palier dans un cas où il possède lui-même le droit de réexaminer sa propre décision semble illogique.

[36] En dernier lieu, le PGC attire l'attention de la Cour au Projet de loi C-7 dont la première lecture a eu lieu le 29 octobre 2007. Celui-ci [à l'article 30] modifie le paragraphe 7.2(1) de la Loi pour rendre les deux versions identiques. C'est la version française qui est modifiée, en éliminant le droit d'appel du ministre au deuxième palier du Tribunal, d'une décision au premier palier prise en vertu du paragraphe 7.1(7).

[37] J'estime que ces trois indices de l'intention du législateur se concordent; la version française du paragraphe 7.2(1) de la Loi adoptée en 2004 a été causée par une erreur de rédaction.

[38] Je conclus donc que la demande de contrôle judiciaire du PGC en l'espèce était la seule voie accessible au ministre pour contester la décision du conseiller Fortier. Sa contestation par moyen de demande de contrôle judiciaire est donc nécessaire et appropriée.

2. L'arrêt Dunsmuir

[39] Les parties avaient déposé leurs mémoires avant que la Cour suprême du Canada décide dans *Dunsmuir c. Nouveau Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190 de réduire de trois à deux les normes de contrôle en matière de révision judiciaire des décisions des tribunaux administratifs : celle de la décision correcte et celle de la décision raisonnable; la décision manifestement déraisonnable a été assimilée dans celle de la raisonnable. L'objectif de cette réforme entreprise par la Cour suprême est de simplifier les choses et de mettre de l'ordre dans les critères visant la révision de décisions des décideurs administratifs parce que d'après les juges Bastarache et LeBel qui ont rédigé les motifs de la majorité « l'évolution récente du contrôle judiciaire a été marquée par une déférence variable, l'application de critères déroutants et la qualification nouvelle de vieux

decision makers or judicial review judges” (paragraph 1). In my opinion, it was from this perspective that Justices Bastarache and LeBel developed and stated certain guidelines to make it easier to apply the reform resulting from *Dunsmuir*. This was why the majority in *Dunsmuir* established certain presumptions relating to the scope of the reasonableness and correctness standards of review. Justices Bastarache and LeBel wrote the following at paragraphs 51, 53 and 55:

As we will now demonstrate, questions of fact, discretion and policy as well as questions where the legal issues cannot be easily separated from the factual issues generally attract a standard of reasonableness while many legal issues attract a standard of correctness. Some legal issues, however, attract the more deferential standard of reasonableness.

...

Where the question is one of fact, discretion or policy, deference will usually apply automatically (*Mossop*, at pp. 599-600; *Dr. Q*, at para. 29; *Suresh*, at paras. 29-30). We believe that the same standard must apply to the review of questions where the legal and factual issues are intertwined with and cannot be readily separated.

...

A consideration of the following factors will lead to the conclusion that the decision maker should be given deference and a reasonableness test applied:

- A privative clause: this is a statutory direction from Parliament or a legislature indicating the need for deference.
- A discrete and special administrative regime in which the decision maker has special expertise (labour relations for instance).
- The nature of the question of law. A question of law that is of “central importance to the legal system . . . and outside the . . . specialized area of expertise” of the administrative decision maker will always attract a correctness standard (*Toronto (City) v. C.U.P.E.*, at para. 62). On the other hand, a question of law that does not rise to this level may be compatible with a reasonableness standard where the two above factors so indicate. [Emphasis added.]

problèmes, sans qu’une solution n’offre de véritables repères aux parties, à leurs avocats, aux décideurs administratifs ou aux cours de justice saisies des demandes de contrôle judiciaire » (le paragraphe 1). C’est dans cette perspective, j’estime, que les juges Bastarache et LeBel ont formulé et énoncé certaines lignes directrices pour nous faciliter la tâche dans l’application de la réforme que *Dunsmuir* représente. C’est pourquoi la majorité dans *Dunsmuir* a créé certaines présomptions quant à la sphère ou le domaine de la norme de contrôle de la raisonabilité et celle de la décision correcte. Les juges Bastarache et LeBel écrivent aux paragraphes 51, 53 et 55 :

Nous verrons qu’en présence d’une question touchant aux faits, au pouvoir discrétionnaire ou à la politique, et lorsque le droit et les faits ne peuvent être aisément dissociés, la norme de la raisonabilité s’applique généralement. De nombreuses questions de droit commandent l’application de la norme de la décision correcte, mais certaines d’entre elles sont assujetties à la norme plus déferente de la raisonabilité.

[...]

En présence d’une question touchant aux faits, au pouvoir discrétionnaire ou à la politique, la retenue s’impose habituellement d’emblée (*Mossop*, p. 599-600; *Dr. Q*, par. 29; *Suresh*, par. 29-30). Nous sommes d’avis que la même norme de contrôle doit s’appliquer lorsque le droit et les faits s’entrelacent et ne peuvent aisément être dissociés.

[...]

Les éléments suivants permettent de conclure qu’il y a lieu de déférer à la décision et d’appliquer la norme de la raisonabilité:

- Une clause privative : elle traduit la volonté du législateur que la décision fasse l’objet de déférence.
- Un régime administratif distinct et particulier dans le cadre duquel le décideur possède une expertise spéciale (p. ex., les relations de travail).
- La nature de la question de droit. Celle qui revêt « une importance capitale pour le système juridique [et qui est] étrangère au domaine d’expertise » du décideur administratif appelle toujours la norme de la décision correcte (*Toronto (Ville) c. S.C.F.P.*, par. 62). Par contre, la question de droit qui n’a pas cette importance peut justifier l’application de la norme de la raisonabilité lorsque sont réunis les deux éléments précédents. [Je souligne.]

[40] With regard to judicial review on the correctness standard, the two Judges stated, at paragraph 57, that existing jurisprudence “may be helpful in identifying some of the questions that generally fall to be determined according to the correctness standard”, including:

- Questions regarding the division of powers between Parliament and the provinces;
- “True” questions of jurisdiction or *vires*, “where the tribunal must explicitly determine whether its statutory grant of power gives it the authority to decide a particular matter. The tribunal must interpret the grant of authority correctly or its action will be found to be *ultra vires* or to constitute a wrongful decline of jurisdiction” (paragraph 59).
- Questions of general law that are “both of central importance to the legal system as a whole and outside the adjudicator’s specialized area of expertise”, “[b]ecause of their impact on the administration of justice” [at paragraph 60], and questions regarding “jurisdictional lines between two or more competing specialized tribunals” (paragraph 61).

[41] *Dunsmuir* also defined the parameters of a reasonable decision. At paragraphs 46 and 47, Justices Bastarache and LeBel answered the following question: “But what is a reasonable decision?”:

Reasonableness is a deferential standard animated by the principle that underlies the development of the two previous standards of reasonableness: certain questions that come before administrative tribunals do not lend themselves to one specific, particular result. Instead, they may give rise to a number of possible, reasonable conclusions. Tribunals have a margin of appreciation within the range of acceptable and rational solutions. A court conducting a review for reasonableness inquires into the qualities that make a decision reasonable, referring both to the process of articulating the reasons and to outcomes. In judicial review, reasonableness is concerned mostly with the existence of justification, transparency and intelligibility within the decision-making process. But it is also concerned with whether the decision falls within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law. [Emphasis added.]

[40] Quant à la révision judiciaire selon la norme de la décision correcte, les deux juges nous enseignent, au paragraphe 57, que la jurisprudence « peut permettre de cerner certaines des questions qui appellent généralement l’application de cette norme » dont :

- Les questions touchant au partage législatif entre le Parlement et les provinces;
- Les questions touchant « véritablement » à la compétence (*true questions of jurisdiction or vires*) c’est-à-dire « lorsque le tribunal administratif doit déterminer expressément si les pouvoirs dont le législateur l’a investi l’autorisent à trancher une question. L’interprétation de ces pouvoirs doit être juste, sinon les actes seront tenus pour *ultra vires* ou assimilés à un refus injustifié d’exercer sa compétence » (le paragraphe 59).
- Une question de droit générale « à la fois, d’une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et étrangère au domaine d’expertise de l’arbitre », une « question [...] étant donné ses répercussions sur l’administration de la justice » [le paragraphe 60] ou une question concernant la « délimitation des compétences respectives de tribunaux spécialisés concurrents » (le paragraphe 61).

[41] *Dunsmuir* trace aussi sur les paramètres d’une décision raisonnable. Les juges Bastarache et LeBel répondent aux paragraphes 46 et 47 à la question : « Mais qu’est-ce qu’une décision raisonnable? » :

La norme déférente du caractère raisonnable procède du principe à l’origine des deux normes antérieures de raisonabilité : certaines questions soumises aux tribunaux administratifs n’appellent pas une seule solution précise, mais peuvent plutôt donner lieu à un certain nombre de conclusions raisonnables. Il est loisible au tribunal administratif d’opter pour l’une ou l’autre des différentes solutions rationnelles acceptables. La cour de révision se demande dès lors si la décision et sa justification possèdent les attributs de la raisonabilité. Le caractère raisonnable tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l’intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu’à l’appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit. [Soulignement ajouté.]

[42] I note that the concept of “whether the decision falls within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law” was expressed as follows in the French version: “*l’appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.*”

[43] In discussing what constitutes a reasonable decision, the Judges writing for the majority elaborated on the concept of deference [at paragraph 48], “so central to judicial review in administrative law”. They warned that courts may not “be content to pay lip service to the concept of reasonableness review while in fact imposing their own view. Rather, deference imports respect for the decision-making process of adjudicative bodies with regard to both the facts and the law.” Deference requires “a respectful attention to the reasons offered or which could be offered in support of a decision” (quoting Professor Dyzenhaus [“The Politics of Deference: Judicial Review and Democracy”, in M. Taggart, ed. *The Province of Administrative Law*, at page 286]). “In short, deference requires respect for the legislative choices to leave some matters in the hands of administrative decision makers, for the processes and determinations that draw on particular expertise and experiences, and for the different roles of the courts and administrative bodies within the Canadian constitutional system” (paragraphs 48 and 49).

3. Standard of Review

[44] In his written memorandum filed before *Dunsmuir* was decided, counsel for the AGC recommended that the standard of review in this case be that of reasonableness; he reached that conclusion by considering the four factors relevant to the “pragmatic and functional analysis”, which the Supreme Court now refers to simply as the “standard of review analysis” [at paragraph 63]: “(1) the presence or absence of a privative clause; (2) the purpose of the tribunal as determined by interpretation of enabling legislation; (3) the nature of the question at issue, and; (4) the expertise of the tribunal” [at paragraph 64].

[42] Je précise que la notion de « l’appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » est exprimée dans la version anglaise : « *But it is also concerned with whether the decision falls within a range of possible acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law.* »

[43] Dans le contexte de la notion d’une décision raisonnable, les juges écrivant pour la majorité approfondissent la notion de déférence [au paragraphe 48] « si fondamentale au contrôle judiciaire en droit administratif ». Ils avertissent que la Cour ne peut pas « non plus invoquer la notion de raisonabilité pour imposer dans les faits leurs propres vues. La déférence suppose plutôt le respect du processus décisionnel au regard des faits et du droit ». La déférence exige « une attention respectueuse aux motifs donnés ou qui pourraient être donnés à l’appui d’une décision », citant le professeur Dyzenhaus [« The Politics of Deference : Judicial Review and Democracy » dans M. Taggart, éd. *The Province of Administrative Law*, à la page 286]. « La déférence commande en somme le respect de la volonté du législateur de s’en remettre, pour certaines choses, à des décideurs administratifs, de même que des raisonnements et des décisions fondés sur une expertise et une expérience dans un domaine particulier, ainsi que de la différence entre les fonctions d’une cour de justice et celles d’un organisme administratif dans le système constitutionnel canadien » (les paragraphes 48 et 49).

3. La norme de contrôle

[44] Dans son mémoire écrit déposé avant que soit prononcé l’arrêt *Dunsmuir*, le conseiller du PGC avait préconisé que la norme de contrôle applicable en l’espèce était celle de la décision raisonnable; il est arrivé à cette conclusion en prenant en considération les quatre facteurs pertinents de l’analyse « pragmatique et fonctionnelle » rebaptisé par la Cour suprême simplement « d’analyse relative à la norme de contrôle » [au paragraphe 63] : « (1) l’existence ou l’inexistence d’une clause privative, (2) la raison d’être du tribunal administratif suivant l’interprétation de la loi habilitante, (3) la nature de la question en cause et (4) l’expertise du tribunal administratif » [au paragraphe 64].

[45] In *Dunsmuir*, Justices Bastarache and LeBel made two points about the standard of review analysis. At paragraph 62, they wrote:

In summary, the process of judicial review involves two steps. First, courts ascertain whether the jurisprudence has already determined in a satisfactory manner the degree of deference to be accorded with regard to a particular category of question. Second, where the first inquiry proves unfruitful, courts must proceed to an analysis of the factors making it possible to identify the proper standard of review. [Emphasis added.]

[46] Second, they added [at paragraph 64]: “In many cases, it will not be necessary to consider all of the factors, as some of them may be determinative in the application of the reasonableness standard in a specific case.”

[47] Prior to *Dunsmuir*, cases that discussed the standard of review for decisions of the Transportation Appeal Tribunal of Canada leaned toward the reasonableness standard.

[48] In *Asselin v. Canada (Minister of Transport)* (2000), 181 F.T.R. 253 (F.C.T.D.), Justice Pinard wrote the following at paragraph 11:

Taking into account, therefore, the existence of a privative clause, the expertise of the Appeal Panel, the safety of the public contemplated by the Act and the technical and specialized nature of the Regulations, I am of the view that a standard based on judicial deference is appropriate. However, given that the issue before the Appeal Panel involved not only a question of fact but a question of law pertaining to the interpretation and application of subsection 801.01(2) of the Regulations and par. 2.5 of chapter 1 of standard 821 of the Separation Standards, I believe, as my colleague Gibson J. held in *Killen v. Canada (Minister of Transport)* (June 8, 1999), T-2410-97, in regard to another decision of the same Appeal Panel, that the applicable standard of review is situated somewhere between correctness and patent unreasonableness, that is, it is the reasonableness *simpliciter* standard.

[49] After Mr. Asselin appealed, the Federal Court of Appeal at (2001), 281 N.R. 184, expressed complete agreement with Justice Pinard.

[45] Dans *Dunsmuir*, les juges Bastarache et LeBel ont apporté deux précisions quant à l’analyse relative à la norme de contrôle. Au paragraphe 62, ils écrivent :

Bref, le processus de contrôle judiciaire se déroule en deux étapes. Premièrement, la cour de révision vérifie si la jurisprudence établit déjà de manière satisfaisante le degré de déférence correspondant à une catégorie de questions en particulier. En second lieu, lorsque cette démarche se révèle infructueuse, elle entreprend l’analyse des éléments qui permettent d’arrêter la bonne norme de contrôle. [Je souligne.]

[46] En second lieu, ils ajoutent que [au paragraphe 64] : « Dans bien des cas, il n’est pas nécessaire de tenir compte de tous les facteurs, car certains d’entre eux peuvent, dans une affaire donnée, déterminer l’application de la norme de la décision raisonnable. »

[47] La jurisprudence antérieure à *Dunsmuir* sur la norme de contrôle d’une décision du Tribunal d’appel des Transports du Canada s’inclinait à celle de la raisonabilité.

[48] Le juge Pinard dans *Asselin c. Canada (Ministre des Transports)*, [2000] A.C.F. n° 256 (1^{re} inst.) (QL) écrit ce qui suit au paragraphe 11 :

Compte tenu, donc, de l’existence d’une clause privative, de l’expertise du Comité d’appel, de la sécurité du public visée par la Loi et du caractère technique et spécialisé du Règlement, j’estime qu’une norme fondée sur la retenue judiciaire est appropriée. Toutefois, étant donné que la question devant le Comité d’appel impliquait non seulement une question de fait, mais aussi une question de droit relative à l’interprétation et à l’application du paragraphe 801.01(2) du Règlement et de l’article 2.5 du chapitre 1 de l’article 821 des Normes d’espacement, je considère, comme l’a d’ailleurs déjà décidé mon collègue le juge Gibson dans *Killen c. Canada (ministre des Transports)*, [1999] A.C.F. No. 893, (8 juin 1999), T-2410-97, en regard d’une autre décision du même Comité d’appel, que la norme de contrôle applicable se situe entre la norme de la décision correcte et la norme du caractère manifestement déraisonnable, soit la norme de caractère raisonnable *simpliciter*.

[49] La Cour d’appel fédérale, [2001] A.C.F. n° 43 (QL), suite à l’appel de M. Asselin se dit entièrement d’accord avec le Juge Pinard.

[50] The reasonableness standard was applied in *Butterfield v. Canada (Attorney General)* (2006), 297 F.T.R. 34 (F.C.), at paragraph 70, and *Air Nunavut Ltd. v. Canada (Minister of Transport)*, [2001] 1 F.C. 138 (T.D.), at paragraph 47. In *Hudgin v. Canada (Attorney General)* (2002), 288 N.R. 288 (F.C.A.), Justice Evans, at paragraph 7, was prepared to assume, “but without deciding the issue, that the applicable standard in this case is that of unreasonableness.”

[51] Recently, in *Skyward Aviation Ltd. v. Canada (Minister of Transport)*, [2009] 2 F.C.R. 219 (F.C.), Justice Snider applied the correctness standard to a decision of an appeal panel of the Tribunal when the question at issue was whether the panel had erred in finding that it did not have jurisdiction to review a notice of suspension. Relying on *Nunavut*, above, at paragraph 31, my colleague was of the opinion that that question was a question of pure law or statutory interpretation.

[52] When this application for judicial review was heard, counsel for the applicant argued that the Tribunal had erred in law by misinterpreting paragraph 7.1(1)(c) of the Act when it severed 20 of the grounds for cancellation relied on by the Minister in cancelling the training unit operator certificate. Counsel for Sept-Îles Aviation argues that the reasonableness standard applies.

[53] I am aware of the debate in *Dunsmuir* over the circumstances in which a question of law may be subject to the reasonableness standard.

[54] In the circumstances, I find that I must proceed with an analysis of the factors making it possible to identify the proper standard of review.

[55] I note the following:

- The *Transportation Appeal Tribunal of Canada Act* contains a privative clause in section 21, but that section applies only to a decision “of an appeal panel of the Tribunal”. As we have determined, the Minister could not appeal to an appeal panel in this case. Accordingly,

[50] La norme de la raisonabilité a été appliquée dans *Butterfield c. Canada (Procureur général)*, 2006 CF 894, au paragraphe 70 et dans *Air Nunavut Ltd. c. Canada (Ministre des Transports)*, [2001] 1 C.F. 138 (1^{re} inst.), au paragraphe 47. Dans l’arrêt *Hudgin c. Canada (Procureur général)*, 2002 CAF 102, le juge Evans, au paragraphe 7, était prêt, « mais sans me prononcer sur la question, que la norme applicable en l’espèce est celle du caractère déraisonnable ».

[51] Récemment, la juge Snider dans *Skyward Aviation Ltd. c. Canada (Ministre des Transports)*, [2009] 2 R.C.F. 219 (C.F.) a appliqué la norme de la décision correcte d’une décision d’un comité d’appel du Tribunal lorsque la question en litige était de savoir si le comité d’appel avait erré lorsqu’il a décidé qu’il n’avait pas juridiction d’examiner un avis de suspension. Ma collègue était d’avis que cette question est une question de droit ou une question de l’interprétation des lois s’appuyant sur la décision dans *Nunavut*, précité, au paragraphe 31.

[52] À l’audience de cette demande de contrôle judiciaire, le procureur du demandeur a soutenu que le Tribunal avait commis une erreur de droit; il avait incorrectement interprété les dispositions de l’alinéa 7.1(1)c) de la Loi lorsqu’il a scindé 20 motifs d’annulation invoqués par le ministre à l’appui de l’annulation du certificat d’exploitation de l’unité de formation. Pour sa part, le procureur de Sept-Îles Aviation soutient que la norme de la décision raisonnable s’applique.

[53] Je suis conscient du débat dans *Dunsmuir* à savoir dans quelles circonstances une question de droit peut être assujettie à la norme de la raisonabilité.

[54] J’estime dans les circonstances être obligé d’entreprendre l’analyse des éléments qui permettent d’arrêter la bonne norme de contrôle.

[55] Je constate :

- que la *Loi sur le Tribunal d’appel des transports du Canada* contient une clause privative à l’article 21 mais que celui-ci ne s’applique qu’à une décision « rendue en appel par un comité du Tribunal ». Comme nous l’avons déterminé, le ministre ne pouvait pas dans la décision

no privative clause applies to the member's determination in this case;

- The Tribunal has recognized expertise when deciding a request for review or an appeal on the merits; however, questions of law, including statutory interpretation, do not fall squarely within the expertise of the Tribunal (*Nunavut*, above, at paragraph 47);
- The basic question at issue is a question of law;
- The Tribunal's mandate is to give the aviation public the opportunity to appeal administrative decisions that affect licences or impose penalties under the Act (*Nunavut*, at paragraph 21).

[56] Based on all these factors, I conclude that Parliament intended the correctness standard to apply.

[57] For the reasons that follow, however, I find that the outcome would be the same if the standard of review were reasonableness.

4. Discussion

[58] In my opinion, the main question raised by the AGC is whether the Tribunal misinterpreted paragraph 7.1(1)(c) of the Act when it divided up the 30 grounds for cancellation common to both operator certificates based on its opinion of which grounds related exclusively to each certificate cancelled by the Minister on May 8, 2007.

[59] Subsection 7.1(1) of the Act reads as follows:

7.1 (1) If the Minister decides to suspend, cancel or refuse to renew a Canadian aviation document on the grounds that

qui nous concerne faire appel au comité. En l'espèce, donc, la décision du conseiller n'est pas assujettie à une clause privative;

- le Tribunal a une expertise reconnue lorsqu'il tranche sur le fond d'une demande de réexamen ou lors d'un appel; cependant des questions de droits, tel l'interprétation des lois, ne relèvent pas vraiment de l'expertise du Tribunal (*Nunavut*, précité, au paragraphe 47);
- la question fondamentale en litige est une question de droit;
- le mandat du Tribunal est de donner au secteur du transport aérien la possibilité d'appeler les décisions administratives qui touchent des licences ou imposent des pénalités en vertu de la Loi (*Nunavut*, au paragraphe 21).

[56] L'ensemble de ces facteurs me porte à conclure que le critère de la décision correcte est envisagé par le législateur.

[57] Pour les motifs qui suivront, j'estime, cependant, que le résultat serait le même si la norme de contrôle était celle de la décision raisonnable.

4. Discussion

[58] J'estime que la question principale soulevée par le PGC est de savoir si le Tribunal a mal interprété l'alinéa 7.1(1)c) de la Loi en partageant les 30 motifs d'annulation communs des deux certificats d'exploitation entre ceux que le Tribunal croyait étaient seulement reliés à chacun des deux certificats d'exploitation qui ont été annulés par le ministre le 8 mai 2007.

[59] Je reproduis les dispositions du paragraphe 7.1(1) de la Loi :

7.1 (1) Le ministre, s'il décide de suspendre, d'annuler ou de ne pas renouveler un document d'aviation canadien pour l'un des motifs ci-après, expédie un avis par signification à personne ou par courrier recommandé ou certifié à la dernière adresse connue du titulaire du document ou du propriétaire, de l'exploitant ou de l'utilisateur de l'aéronef, de l'aéroport ou autre installation que vise le document :

(a) the holder of the document is incompetent,

a) le titulaire du document est inapte;

(b) the holder or any aircraft, airport or other facility in respect of which the document was issued ceases to meet the qualifications necessary for the issuance of the document or to fulfil the conditions subject to which the document was issued, or

b) le titulaire ou l'aéronef, l'aéroport ou autre installation ne répond plus aux conditions de délivrance ou de maintien en état de validité du document;

(c) the Minister is of the opinion that the public interest and, in particular, the aviation record of the holder of the document or of any principal of the holder, as defined in regulations made under paragraph 6.71(3)(a), warrant it.

c) le ministre estime que l'intérêt public, notamment en raison des antécédents aériens du titulaire ou de tel de ses dirigeants — au sens du règlement pris en vertu de l'alinéa 6.71(3)a —, le requiert. [Soulignement ajouté.]

the Minister shall, by personal service or by registered or certified mail sent to the holder or the owner or operator of the aircraft, airport or facility, as the case may be, at their latest known address, notify that person of the Minister's decision. [Emphasis added.]

[60] I will refer to two principles of statutory interpretation. The first was stated by Professor Driedger in his book *Construction of Statutes* [2nd ed., 1983] and has been approved many times by the Supreme Court of Canada. See *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at paragraph 21:

[60] Je cite deux principes de l'interprétation des lois. Le premier a été énoncé par le professeur Driedger dans son ouvrage intitulé *Construction of Statutes* [2^e éd., 1983] et approuvé maintes fois par la Cour suprême du Canada. Voir *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 21 :

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament. [Emphasis added.]

[TRADUCTION] Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution: il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur. [Je souligne.]

[61] The second principle of statutory interpretation was reiterated by Justice Binnie in his concurring reasons in *Dunsmuir*, at paragraphs 150 and 151, where he talked about the nub of the difficulty of determining a decision's reasonableness. He expressed the view “that ‘reasonableness’ depends on the context. It must be calibrated to fit the circumstances. . . . The standard (‘reasonableness’) stays the same, but the reasonableness assessment will vary with the relevant circumstances.”

[61] Le deuxième principe relatif à l'interprétation des lois a été repris par le juge Binnie dans ses motifs concourants dans l'arrêt *Dunsmuir*, aux paragraphes 150 et 151, lorsqu'il discutait le nœud du problème de statuer sur la raisonnable d'une décision. Il est d'avis « que la “raisonnabilité” d'une décision tient au contexte. La raisonnable doit être adaptée aux circonstances [. . .] La norme (celle de la) “raisonnabilité” demeure la même, mais l'appréciation du caractère raisonnable varie selon les faits en cause. »

[62] Since he was of the view [at paragraph 151] that “what is required . . . is a more easily applied framework into which the judicial review court and litigants can plug in the relevant context”, he stated the following: “No one doubts that in order to overturn an administrative outcome on grounds of substance (i.e. leaving aside errors of fairness or law . . .), the reviewing court must

[62] Étant d'avis [au paragraphe 151] « qu'il faut une grille d'analyse que la cour de révision et les parties puissent plus aisément appliquer aux faits en cause », il estime que nul doute que « pour infirmer une décision administrative sur le fond (abstraction faite des erreurs relatives à l'équité ou au droit [. . .]), la cour de révision doit être convaincue que la décision ne fait pas partie de

be satisfied that the outcome was outside the scope of reasonable responses open to the decision maker under its grant of authority, usually a statute.”

[63] It was at this point in his analysis that Justice Binnie noted the following: “[T]here is always a perspective”, observed Rand J., ‘within which a statute is intended [by the legislature] to operate’: *Roncarelli v. Duplessis*, [1959] S.C.R. 121, at p. 140.” Justice Binnie asked the following question: “How is that ‘perspective’ to be ascertained?” At paragraph 151, he listed the factors that a reviewing judge “will obviously want to consider”:

- the precise nature and function of the decision maker, including its expertise;
- the terms and objectives of the governing statute (or common law) conferring the power of decision, including the existence of a privative clause; and
- the nature of the issue being decided.

[64] Justice Binnie [at paragraph 151] was of the opinion that “[c]areful consideration of these matters will reveal the extent of the discretion conferred, for example, the extent to which the decision formulates or implements broad public policy. . . . In some cases, the court will have to recognize that the decision maker was required to strike a proper balance (or achieve proportionality) between the adverse impact of a decision on the rights and interests of the applicant or others directly affected weighed against the public purpose which is sought to be advanced” (emphasis added).

[65] I will now apply these two principles of statutory interpretation to the instant case. The mandate of the Minister of Transport and officials in the Department of Transport is to enforce the law and regulations in the interest of public safety (*Swanson v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 F.C. 408 (C.A.) (*Swanson*), at page 424). The public interest to which paragraph 7.1(1)(c) refers is the public interest in aviation safety (*Bancarz*, at paragraph 44). The Minister “bears a heavy responsibility towards the public to ensure that aircraft and air carrier operations are conducted safely. This is especially so for Transport Canada inspectors who are in

celles que pouvait raisonnablement rendre le décideur dans l’exercice du pouvoir que lui confère généralement une disposition législative. »

[63] C’est à ce point dans son analyse que le juge Binnie remarque : « Comme l’a fait observer le juge Rand, [TRADUCTION] “une loi est toujours censée [suivant l’intention du législateur] s’appliquer dans une certaine optique” : *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, p. 140. » Le juge Binnie pose la question suivante : « Comment doit-on déterminer cette “optique”? » Il énumère au paragraphe 151 les facteurs suivants que la cour de révision « tiendra assurément compte de » :

- la nature et de la fonction précises du décideur, y compris son expertise;
- du libellé et des objectifs de la loi (ou de la common law) conférant le pouvoir, y compris la présence d’une clause privative, et
- de la nature de la question à trancher.

[64] Le juge Binnie [au paragraphe 151] estime que « [l]’examen attentif de ces éléments révélera l’étendue du pouvoir discrétionnaire, comme la mesure dans laquelle la décision traduit ou met en œuvre une politique publique générale [...] La cour devra parfois reconnaître que le décideur devait établir un juste équilibre (ou une proportionnalité) entre, d’une part, les répercussions défavorables de la décision sur les droits et les intérêts du demandeur ou d’autres personnes directement touchées et, d’autre part, l’objectif public poursuivi » (je souligne).

[65] J’applique maintenant les deux principes de l’interprétation des lois à l’instance en cause. Le mandat du ministre des Transports et des fonctionnaires dans son Ministère a pour objectif l’exécution de la loi et des règlements d’application dans l’intérêt de la sécurité publique (*Swanson c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 C.F. 408 (C.A.) (*Swanson*), à la page 424). L’intérêt public visé par l’alinéa 7.1(1)c) est l’intérêt public en matière de sécurité aéronautique (*Bancarz*, au paragraphe 44). Le ministre « a la lourde responsabilité envers le public de voir à ce que les opérations liées aux aéronefs et aux transporteurs aériens soient menées en

practice charged with the duty of maintaining safety” (*Sierra Fox Inc. v. Canada (Minister of Transport)* (2007), 308 F.T.R. 219 (F.C.), at paragraph 6), and “the statutory scheme vests broad discretion in the Minister in the interest of public safety” (*Kiss v. Canada (Minister of Transport)* (1999), 172 F.T.R. 229 (F.C.T.D.), at paragraph 31).

[66] As well, Justice Linden wrote the following in *Swanson*, at page 428:

The need for strict compliance with safety standards underscores the obvious importance of passenger safety. The defendant is responsible for the certification of each carrier and their inspection, airworthiness of the equipment and its maintenance. Not only is the granting of the licence the job of this department, but also the need to monitor the airlines to ensure that they remain qualified. One of the warning signs which may alert an inspector that an air carrier is not operating safely, as set out in the *Air Carrier Certification Manual*, is high pilot turnover. Another is inadequate maintenance. Both of these danger signals were abundantly apparent to Transport Canada as they observed Wapiti. [Emphasis added.]

[67] The Federal Court of Appeal’s decision in *Swanson* is important. It was a case in which the widows of three passengers killed in an air crash sued the federal Crown for damages, alleging that the negligence of Department of Transport inspectors had contributed to their loss. Justice Linden, writing for the Federal Court of Appeal, found that the Crown had a civil duty to use reasonable care given that the task of the Department of Transport officials who had issued operating certificates that focussed mainly on the matter of safety “was to enforce the regulations and the ANO’s [Air Navigation Orders] as far as safety was concerned to the best of their ability with the resources at their disposal” (see page 425).

[68] In *Swanson* [at page 426], Justice Linden also held that “the servants of the Crown were negligent in

toute sécurité, cela est particulièrement vrai dans le cas des inspecteurs de Transports Canada qui sont en pratique chargés de maintenir la sécurité » (*Sierra Fox Inc. c. Canada (Ministre des Transports)*, 2007 CF 129, au paragraphe 6) et « le régime législatif accorde au ministre un grand pouvoir discrétionnaire pour protéger l’intérêt public » (*Kiss c. Canada (Ministre des Transports)*, [1999] A.C.F. n° 1187 (1^{re} inst.) (QL), au paragraphe 31).

[66] De plus, voici ce que le juge Linden écrit, aux pages 428 et 429 dans *Swanson* :

Le fait qu’il soit essentiel que les normes de sécurité soient rigoureusement respectées met en relief l’importance évidente de la sécurité des passagers. La défenderesse est chargée de la certification et de l’inspection de chaque transporteur, de l’état de navigabilité de l’équipement et de son entretien. Ce ministère est non seulement chargé de délivrer des licences, mais également de surveiller les compagnies aériennes pour s’assurer qu’elles continuent à respecter les conditions requises. Ainsi que le précise le *Manuel de certification des transporteurs aériens*, un des signes avertisseurs qui peut autoriser l’inspecteur à penser que le transporteur aérien n’exerce pas ses activités en toute sécurité est le nombre élevé de changements de pilotes. Un autre signe est l’entretien inadéquat. Ces deux signaux de danger étaient parfaitement évidents pour Transports Canada lorsqu’il observait Wapiti. [Je souligne.]

[67] La décision de la Cour d’appel fédérale dans *Swanson* est importante parce que le juge Linden, au nom de la Cour d’appel fédérale, dans une cause où les veuves de trois passagers tués dans un accident aérien ont poursuivi la Couronne fédérale en dommages-intérêts en alléguant que la négligence des inspecteurs du ministère des Transports avait contribué au préjudice qu’ils avaient subi, a reconnu que la Couronne avait une obligation de nature civile de diligence raisonnable considérant que la mission des fonctionnaires du ministère des Transports qui avaient émis les certificats d’exploitation axés principalement sur la question de la sécurité « consistait à appliquer de leur mieux et avec les ressources qu’ils disposaient les règlements et les ONA [ordonnances sur la navigation aérienne] en tenant compte de la sécurité » (voir la page 425).

[68] Le juge Linden a aussi statué dans *Swanson* [à la page 426] que « les préposés de la Couronne ont fait

their supervision of Wapiti and its pilots.” At pages 427-428 of his reasons, Justice Linden agreed with the Trial Judge, Justice Walsh [[1990] 2 F.C. 619 (T.D.)], who had stated [at page 637] that the plaintiff had to “establish that Transport Canada was negligent with respect to the steps it did not take before the crash” and [at page 635] that the Crown had “plenty of time to remedy this by withdrawing permission” (emphasis added).

[69] At page 429 of *Swanson*, he reviewed the enforcement standards available under the law as well as the practice in this field:

There were also standards set out for enforcement. Four official enforcement techniques were available to Transport Canada: warning, suspension, prosecution and cancellation of a licence. Warnings were used in the case of most first offences. These enforcement techniques could be carried out through four different types of action: referral, administrative, judicial, and joint administrative and judicial. While administrative action was to be used in most cases, the Transport Canada Enforcement Manual stated that it was not to be employed in cases “where it would be clearly ineffective in promoting flight safety and compliance.” The Regional Director had the power to suspend operating certificates, permits, licences and other flight authorization documents.

Contained in ANO series 7 is a guideline of sanctions appropriate to various violations. A first offence of failing to maintain log books could attract a range of punishment varying from a warning to a \$1,000 fine or a 14-day suspension. For the second offence, a 30-60 day suspension or a \$2,500 fine was recommended. This progressive punishment was part of the policy of the Department in treating repeat offences. It is clear that the Department had the responsibility to enforce compliance with the rules as well as performing inspections. [Emphasis added.]

[70] Like Justice Walsh, Justice Linden found at pages 431-432 that “there was plenty of time for them to come to the conclusion that their permission to continue these practices should be withdrawn. Wapiti failed to respond to repeated warnings with anything more than unfulfilled

preuve de négligence dans leur surveillance de Wapiti et de ses pilotes. » Aux pages 427 et 428 de ses motifs, le juge Linden a appuyé les propos du juge Walsh, juge en première instance [[1990] 2 C.F. 619 (1^{re} inst.), à la page 637], que la demanderesse devait « “établir que Transports Canada a été négligent en ne prenant pas les mesures voulues avant l’accident” » et [à la page 635] que la Couronne « “avait tout le temps voulu pour remédier à cette situation en retirant son autorisation” » (je souligne).

[69] À la page 429 de *Swanson*, il revoit les normes de contrainte disponibles dans la loi ainsi que la pratique dans ce domaine :

Il existe également des normes de contrainte. Transports Canada dispose de quatre mesures de contrainte différentes: premièrement, un avertissement; deuxièmement, une suspension; troisièmement, des poursuites; quatrièmement, l’annulation d’une licence. On servait un avertissement dans le cas de la plupart des premières infractions. Ces mesures de contrainte peuvent être exécutées au moyen de quatre types différents de mesures: des mesures de renvoi, des mesures administratives, des mesures judiciaires et des mesures à la fois administratives et judiciaires. On recourait dans la plupart des cas aux mesures administratives, mais le Manuel de l’application des règlements de Transports Canada déclarait qu’on ne devait pas les utiliser lorsque [TRADUCTION] « elles seraient manifestement inefficaces lorsqu’il s’agit de promouvoir la sécurité aérienne et d’encourager le respect des règlements ». Le directeur régional avait le pouvoir de suspendre les certificats, les permis, les licences et les autres documents d’autorisation de vol.

La série 7 des ONA contient des lignes directrices concernant les sanctions appropriées aux diverses infractions. En cas de première infraction, l’omission de tenir des carnets de vol donne lieu à une gamme de sanctions allant d’un avertissement à une amende de 1 000 \$ ou une suspension de 14 jours. En cas de deuxième infraction, une suspension de 30 à 60 jours ou une amende de 2 500 \$ étaient recommandées. Cette progression des peines faisait partie de la politique adoptée par le ministère à l’égard des récidivistes. Le Ministère était manifestement chargé de faire respecter les règlements et de procéder à des inspections. [Je souligne.]

[70] Le juge Linden, comme l’avait statué le juge Walsh, tranche aux pages 431 et 432 que « Transports Canada disposait d’amplement de temps pour en venir à la conclusion qu’il fallait retirer à Wapiti la permission de poursuivre ces pratiques. Wapiti n’a répondu aux

promises to comply with the specifications of their operating certificates. Transport Canada's acceptance of these repeated assurances was entirely inconsistent with its function of promoting passenger safety" (emphasis added). He concluded as follows at page 433 of *Swanson*: "Transport Canada's failure to take any meaningful steps to correct the explosive situation which it knew existed at Wapiti amounted to a breach of the duty of care it owed the passengers" (emphasis added).

[71] Finally, the Transportation Appeal Tribunal of Canada has ruled on the content of public interest under the Act. In *Bancarz*, it wrote [*Bancarz v. Canada (Minister of Transport)*, [2005] C.T.A.T.D. No. 24 (QL), at paragraph 57]:

Subsection 6.71(1) provides another indication of a particular concern which is in the public interest; the aviation record of the applicant, clearly a reference to safety and compliance with aviation. Hence, it is entirely correct for the Department to produce the history or record of the applicant's past contraventions in establishing its concern for the public interest. The public interest as asserted by the Minister is a societal interest that relates to the protection and safety of the public and the users of the system as part of its policy regarding the development, regulation and supervision of all matters connected with aeronautics, and the maintenance of an acceptable level of safety. [Emphasis added.]

[72] In my opinion, this overview of the case law clearly demonstrates the purpose of the Act's provisions authorizing the Minister to refuse to issue or amend an aviation document (subsection 6.71(1) [as enacted by S.C. 1992, c. 4, s. 14; 2001, c. 29, s. 34] of the Act) or to suspend or cancel such a document (subsection 7.1(1) of the Act) on the grounds that "the Minister is of the opinion that the public interest and, in particular, the aviation record of the holder of the document or of any principal of the holder ... warrant it".

[73] The purpose of these two provisions is to provide the Minister with one tool, among others, to promote the objective of the Act, which mandates the Minister and the Minister's officials to ensure public safety in aviation by authorizing the Minister to prevent non-compliance with the Act and regulations. The public interest is

avertissements répétés qu'en formulant des promesses non tenues de respecter les dispositions de ses certificats d'exploitation. En acceptant ces assurances répétées, Transports Canada allait complètement à l'encontre de son rôle de protection de la sécurité des passagers » (je souligne). Il conclut à la page 433 de *Swanson* : « L'omission de Transports Canada de prendre des mesures concrètes pour corriger la situation explosive qu'il savait exister chez Wapiti équivalait à un manquement à l'obligation de diligence à laquelle il était tenu envers les passagers » (je souligne).

[71] Finalement, le Tribunal d'appel des Transports du Canada s'est prononcé sur le contenu de l'intérêt public visé par la loi. Le Tribunal dans *Bancarz* écrit [*Bancarz c. Canada (Ministre des Transports)*, [2005] D.T.A.T.C. n° 24 (QL), au paragraphe 57] :

Le paragraphe 6.71(1) prévoit une autre indication d'une préoccupation particulière qui relève de l'intérêt public; les antécédents aériens du demandeur fait manifestement référence à la sécurité et au respect relié à l'aéronautique. Donc, il est entièrement correct que le ministère présente les antécédents ou le dossier des contraventions antérieures du requérant pour établir ses préoccupations concernant l'intérêt public. L'intérêt public, comme l'a affirmé le ministre, est un intérêt de société qui est relié à la protection et à la sécurité du public et des utilisateurs du système et fait partie de ses politiques concernant le développement, la réglementation et la supervision de toutes affaires reliées à l'aéronautique, de même qu'au maintien d'un niveau acceptable de sécurité. [Je souligne.]

[72] Ce survol de la jurisprudence démontre clairement à mon avis le but visé par les dispositions dans la loi qui autorise le ministre soit de refuser de délivrer ou de modifier un document d'aviation (le paragraphe 6.71(1) [édicte par L.C. 1992, ch. 4, art. 14; 2001, ch. 29, art. 34] de la Loi) ou de suspendre ou d'annuler un tel document (le paragraphe 7.1(1) de la Loi) au motif que « le ministre estime que l'intérêt public, notamment en raison des antécédents aériens du titulaire ou de tel de ses dirigeants [...] le requiert. »

[73] La raison d'être de ses deux dispositions est de mettre à la disposition du ministre un outil, parmi d'autres, afin de promouvoir l'objectif de la Loi qui mandate le ministre et ses fonctionnaires d'assurer la sécurité publique en matière d'aviation en autorisant le ministre de prévenir un non-respect de la Loi et du

engaged when past non-compliance is serious and repeated enough to conclude that there is a risk of further offences and that the operator must therefore stop using the certificate.

[74] The onus is on the Minister to provide such a justification. Here, as already noted, the Minister relied on all the instances in which Sept-Îles Aviation or Jacques Lévesque had failed to comply with the Act and regulations as grounds for cancelling the company's two operator certificates. The documentary and testimonial evidence was the same for both certificates, and everything was debated before the Tribunal in one sitting at Sept-Îles.

[75] This consideration of the public interest to justify a cancellation was not new, nor was the way the Minister's evidence was presented. This procedure was adopted by the Tribunal [at the time the Civil Aviation Tribunal] at the first level in *Spur Aviation Ltd. v. Canada (Minister of Transport)*, [1997] C.A.T.D. No. 24 (QL). In that case, which was also based on paragraph 7.1(1)(c) of the Act, three operator certificates issued to Spur Aviation by the Minister were cancelled on April 29, 1996. For the three files, the record (non-compliance with the Act and regulations resulting in operator certificate suspensions, violations, fines, suspensions of flight authorities, warnings, inability to comply with conditions for reinstatement, failure of aircraft to meet applicable standards) was the same, and everything was submitted as one case. That common evidence was also used when the Minister, relying again on paragraph 7.1(1)(c), cancelled the aircraft maintenance engineer licence issued to Robert O. Jensen, Spur Aviation's senior manager, [1997] C.A.T.D. No. 49 (QL) [*Jensen v. Canada (Minister of Transport)*].

[76] In *NexJet Aviation Inc. v. Canada (Minister of Transport)*, [2006] C.T.A.T.D. No. 33 (QL), another public interest case under paragraph 7.1(1)(c) of the Act, although there was no double cancellation of operator certificates, the Minister made his case by listing 20

règlement. L'intérêt public est engagé lorsque les non-respects dans le passé sont suffisamment graves et répétitifs permettant de conclure qu'il existe un risque de récidive et, donc, que l'opérateur doit cesser d'exploiter le certificat.

[74] Le fardeau d'une telle justification repose chez le ministre. Tel qu'indiqué, en espèce, le ministre avait invoqué tous les cas de non-respect de la Loi et des règlements d'application commis soit par Sept-Îles Aviation ou par Jacques Lévesque comme motifs d'annulation dans l'annulation des deux certificats d'exploitation que détenait la compagnie. La preuve documentaire et testimoniale étaient identiques pour les deux certificats et le tout a été débattu devant le tribunal durant une même séance à Sept-Îles.

[75] Cette façon de considérer l'intérêt public pour justifier une annulation et de présenter sa preuve de la part du ministre n'était pas nouvelle. Cette procédure a été adoptée par le Tribunal [à l'époque le Tribunal de l'aviation civile] au premier palier dans *Spur Aviation Ltd. c. Canada (Ministre des Transports)*, [1997] D.T.A.C. n° 24 (QL). Dans cette affaire, qui était aussi basée sur l'article 7.1(1)c) de la Loi, il s'agissait de l'annulation le 29 avril 1996 de trois certificats d'exploitation émis à Spur Aviation par le ministre. Pour les trois dossiers, les antécédents (le non-respect de la Loi et des règlements résultant dans des suspensions des certificats d'exploitation, des contraventions, des amendes, des suspensions d'autorités de vols, des avertissements, d'incapacité de conformité aux conditions de remise en vigueur, défaut des aéronefs de répondre aux normes applicables) étaient les mêmes et le tout a été soumis en un seul cas. Cette preuve commune a aussi servi de preuve lorsque le ministre s'appuyant aussi sur le paragraphe 7.1(1)c) a annulé le certificat de technicien d'entretien d'aéronef que détenait Robert O. Jensen, gestionnaire principal de Spur Aviation, [1997] D.T.A.C. n° 49 (QL) [*Jensen c. Canada (Ministre des Transports)*].

[76] Bien qu'il ne s'agissait pas d'une double annulation de certificats d'exploitation, dans *NexJet Aviation Inc. c. Canada (Ministre des Transports)*, [2006] D.T.A.T.C. n° 33 (QL), une autre cause concernant l'intérêt public sous l'article 7.1(1)c) de la Loi, le

grounds for cancellation, the first of which was dated November 20, 2002. The Tribunal concluded as follows, at paragraphs 176 to 178 of its reasons:

The records of NexJet and its principal show a continuing pattern of non-compliance with regulations or its own approved procedures. That is illustrated by the number of suspensions it has incurred in its four-year history. The grounds underlying the suspensions are most often safety related. Several of these suspensions were of short duration as the company took quick action to come into compliance. The troubling factor is that not long after coming into compliance, the company reverts to its former style.

Mr. Kirkpatrick had asked somewhat rhetorically what had happened after October 19, 2005, when that last notice of suspension was rescinded. He pointed out that at that time Transport Canada must be taken to be satisfied that the public interest was being served and that NexJet was a safe operation as it restored the AOC.

What happened next was the company's west coast operation and the litany of unsafe practices that unfolded under Mr. Viridi's stewardship. It could not be said that aviation safety and hence the public interest were being served by allowing NexJet to operate as it did. I concur with the Minister's decision to cancel the AOC. [Emphasis added.]

5. Conclusions

[77] In *Swanson*, Justice Linden rightly noted that: (1) the Act gave the Minister a range of powers for regulating air travel in Canada to ensure public safety; (2) preventing crashes was essential in this context; and (3) in some circumstances, an operator certificate had to be cancelled to put an end to an air carrier's operations.

[78] In paragraph 7.1(1)(c) of the Act, the Parliament of Canada, in clear and precise language, has authorized the Minister to cancel an operator certificate if "the Minister is of the opinion that the public interest and, in particular, the aviation record of the holder of the document or of any principal of the holder . . . warrant it" [emphasis added] (in French: "*le ministre estime que l'intérêt public, notamment en raison des antécédents*

ministre a constitué son dossier par l'énumération de 20 motifs d'annulation dont le premier datait du 20 novembre 2002. Le tribunal a conclu aux paragraphes 176 à 178 de ses motifs :

Les dossiers de NexJet et de son dirigeant démontrent un fonctionnement constant de non respect des règlements ou de ses propres procédures agréées. En témoignent le nombre de suspensions qui ont eu lieu dans le cadre de quatre ans d'existence. Les motifs sous-jacents aux suspensions sont plutôt liés à la sécurité. Plusieurs de ces suspensions ont été de courte durée étant donné que la compagnie a rapidement pris des mesures pour se conformer. Le facteur troublant est que peu après s'être conformé, la compagnie retournait à son ancien mode de fonctionnement.

M. Kirkpatrick avait demandé pour la forme ce qui s'était produit après le 19 octobre 2005, lorsque le dernier avis de suspension avait été annulé. Il a souligné qu'à ce moment-là, Transports Canada devait être considéré satisfait de la façon dont l'intérêt public était pris en compte et que NexJet fonctionnait en toute sécurité, étant donné que l'AOC était de nouveau en vigueur.

Par la suite, les activités de la côte Ouest de la compagnie et la litanie des pratiques non sécuritaires ont été mises en relief sous l'égide de M. Viridi. On ne peut dire que la sécurité aéronautique et donc l'intérêt public étaient respectés lorsque l'on permettait à NexJet de fonctionner comme elle l'a fait. Je souscris à la décision du ministre d'annuler l'AOC. [Je souligne.]

5. Conclusions

[77] Le juge Linden, dans *Swanson*, a signalé à juste titre : 1) que la Loi accordait au ministre une gamme de pouvoirs lui permettant de régir le transport aérien au Canada afin d'assurer la sécurité publique; 2) la prévention d'accidents était essentielle dans ce contexte; et 3) dans certaines circonstances l'annulation d'un certificat d'exploitation dans le but de faire cesser les opérations d'un transporteur aérien était nécessaire.

[78] Le Parlement du Canada, dans un langage clair et précis, à l'alinéa 7.1(1)c) de la Loi a autorisé le ministre d'annuler un certificat d'exploitation s'il « estime que l'intérêt public, notamment en raison des antécédents aériens du titulaire ou de tel de ses dirigeants [...] le requiert » [soulignement ajouté] (en anglais : « *the Minister is of the opinion that the public interest and, in particular, the aviation record of the holder of the*

aériens du titulaire ou de tel de ses dirigeants ... le requiert” [emphasis added]).

[79] The decisions of the Tribunal and this Court have recognized that, where a certificate is cancelled on public interest grounds, the Minister is entitled to look at the entire record of the licensee or its principals, that is, all infractions against the Act or regulations (*Bancarz*, above, at paragraph 46 [F.C.]).

[80] The position taken by the Minister before the Tribunal was that the public interest warranted cancelling the school’s operation because a culture of non-compliance with the Act and regulations had developed at Sept-Îles Aviation. That company was run by Jacques Lévesque, who was in fact operating his school and his air taxi service together and performing several jobs in his company: chief instructor at the school, maintenance manager, chief pilot and operations manager.

[81] The Minister’s justification was also based on the fact that, each time Sept-Îles Aviation met the conditions for reinstatement following a suspension, it then repeatedly failed to comply with the Act and regulations. Moreover, the burden of justification was on the Minister. The Minister had to prove his case.

[82] In my opinion, the word “record” (“*antécédents*” in French) in paragraph 7.1(1)(c) of the Act clearly refers to the contravention history of the holder of an operator certificate. Where serious and repeated contraventions occur, the Minister has the authority to cancel the certificate to prevent non-compliance in the interest of aviation safety rather than waiting for the worst to happen.

[83] In the circumstances of this case, I find that the Tribunal had no power to exclude, as it did, consideration of the 20 grounds for cancellation on which the Minister had relied. That exclusion went to the heart of the circumstances relied on by the Minister in cancelling the certificate. In my view, the exclusion was contrary to the purpose of paragraph 7.1(1)(c), which is to provide a remedy for possible prevention in appropriate circumstances involving public safety.

document or of any principal of the holder [...] warrant it » [soulignement ajouté]).

[79] Il est reconnu par la jurisprudence du Tribunal et de cette Cour que dans un cas d’annulation, au motif de l’intérêt public, le ministre est fondé de considérer le dossier complet du titulaire de la licence ou de ses dirigeants, c’est-à-dire, tous les cas d’un manquement à la Loi ou à un règlement d’application (*Bancarz*, précité, au paragraphe 46 [C.F.]).

[80] La théorie du ministre devant le Tribunal était que l’intérêt public justifiait l’annulation de l’exploitation de l’école parce qu’une culture de non-respect de la Loi et des règlements s’était infiltrée chez Sept-Îles Aviation, dirigé par Jacques Lévesque qui, dans les faits, exploitait son école et son taxi aérien dans un ensemble et qu’il avait cumulé plusieurs fonctions à l’intérieur de sa compagnie : chef instructeur de l’école, gestionnaire de la maintenance, chef pilote, gestionnaire des opérations.

[81] La justification du ministre était aussi axée sur le fait que chaque fois que Sept-Îles Aviation rencontrait les conditions de rétablissement suite à une suspension, le non-respect de la Loi et des règlements survenait à répétition. Qui plus est, le fardeau de justification était sur le ministre. C’était au ministre de faire sa preuve.

[82] Je considère que le langage de l’alinéa 7.1(1)c) de la Loi lorsqu’il dispose des mots « antécédents », en anglais « *aviation record* » se réfère clairement à l’historique des contraventions d’un titulaire d’un certificat d’exploitation et que des contraventions sérieuses et répétées permettaient au ministre, dans l’intérêt de la sécurité aérienne, par annulation, de prévenir un non-respect et de ne pas attendre que le pire se produise.

[83] Dans les circonstances de cette cause, j’estime que le Tribunal n’avait aucun pouvoir d’exclure, comme il l’a fait, la considération de 20 motifs d’annulation que le ministre avait invoqués. Cette exclusion allait au cœur des circonstances invoquées par le ministre pour l’annulation du certificat. Cette exclusion, à mon avis, allait à l’encontre du but visé par l’alinéa 7.1(1)c) — un remède de prévention possible dans des circonstances appropriées à la sécurité publique.

[84] I find that, because of that exclusion, the Tribunal did not consider all the evidence before it; it erred in law and, from the perspective of *Hudgin*, the result of the exclusion was that the Tribunal's decision was unreasonable.

[85] Allowing this application for judicial review means setting aside the Tribunal's determination, which referred the Minister's decision back to the Minister for reconsideration. A new Tribunal will have to reconsider the determination set aside. In this situation, it is unnecessary to rule on the stay of the Minister's decision.

JUDGMENT

THE COURT ORDERS AND ADJUDGES that this application for judicial review is allowed with costs; the Tribunal's determination dated July 24, 2007, is set aside and the matter is referred back to another member for reconsideration.

SCHEDULE 1

1. *Aeronautics Act* [ss. 7.1 (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1; S.C. 1992, c. 4, s. 15; 2001, c. 29, ss. 37, 45(1)(c),(2)(c)(F)), 7.2 (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1; S.C. 2004, c. 15, s. 111)]

7.1 (1) If the Minister decides to suspend, cancel or refuse to renew a Canadian aviation document on the grounds that

- (a) the holder of the document is incompetent,
- (b) the holder or any aircraft, airport or other facility in respect of which the document was issued ceases to meet the qualifications necessary for the issuance of the document or to fulfil the conditions subject to which the document was issued, or

[84] Je considère que du fait même de cette exclusion, le Tribunal n'a pas considéré toute la preuve qu'il avait devant lui; le Tribunal a commis une erreur de droit que, dans la perspective de l'arrêt *Hudgin*, cette exclusion avait comme résultat que la décision du Tribunal était déraisonnable.

[85] Le fait d'accorder ce contrôle judiciaire a comme résultat que la décision du Tribunal est cassée. Cette décision renvoyait au ministre pour examen sa décision. Un nouveau Tribunal doit reconsidérer la décision cassée. Dans cette circonstance, la condition de prononcer la suspension de la décision du ministre n'est plus présente.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE ET ADJUGE que cette demande de contrôle judiciaire est accueillie avec dépens; la décision du Tribunal en date du 24 juillet 2007 est annulée et le dossier est renvoyé pour réexamen à un autre conseiller.

ANNEXE 1

1. La *Loi sur l'aéronautique* [art. 7.1 (édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1; L.C. 1992, ch. 4, art. 15; 2001, ch. 29, art. 37, 45(1)(c),(2)(c)(F)), 7.2 (édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1; L.C. 2004, ch. 15, art. 111)]

7.1 (1) Le ministre, s'il décide de suspendre, d'annuler ou de ne pas renouveler un document d'aviation canadien pour l'un des motifs ci-après, expédie un avis par signification à personne ou par courrier recommandé ou certifié à la dernière adresse connue du titulaire du document ou du propriétaire, de l'exploitant ou de l'utilisateur de l'aéronef, de l'aéroport ou autre installation que vise le document :

- a) le titulaire du document est inapte;
- b) le titulaire ou l'aéronef, l'aéroport ou autre installation ne répond plus aux conditions de délivrance ou de maintien en état de validité du document;

(c) the Minister is of the opinion that the public interest and, in particular, the aviation record of the holder of the document or of any principal of the holder, as defined in regulations made under paragraph 6.71(3)(a), warrant it.

the Minister shall, by personal service or by registered or certified mail sent to the holder or the owner or operator of the aircraft, airport or facility, as the case may be, at their latest known address, notify that person of the Minister's decision.

(2) A notice under subsection (1) shall be in such form as the Governor in Council may by regulation prescribe and shall, in addition to any other information that may be so prescribed,

(a) indicate, as the case requires,

(ii) the nature of the incompetence of the holder of the Canadian aviation document that the Minister believes exists, the qualifications necessary for the issuance of the document that the Minister believes the holder of the document or the aircraft, airport or facility in respect of which the document was issued ceases to have or the conditions subject to which the document was issued that the Minister believes are no longer being met or complied with, or

(iii) the elements of the public interest on which the decision of the Minister is based; and

(b) state the date, being thirty days after the notice is served or sent, on or before which and the address at which a request for a review of the decision of the Minister is to be filed in the event the holder of the document or the owner or operator concerned wishes to have the decision reviewed.

(2.1) The Minister's decision to suspend or cancel a Canadian aviation document takes effect on the date of receipt of the notice under subsection (1) by the person on whom it is served or to whom it is sent, unless the notice indicates that the decision is to take effect on a later date.

(3) Where the holder of a Canadian aviation document or the owner or operator of any aircraft, airport or other facility in respect of which a Canadian aviation document is issued who is affected by a decision of the Minister referred to in subsection (1) wishes to have the decision reviewed, he shall, on or before the date that is thirty days after the notice is served on or sent to him under that subsection or within such further time as the Tribunal, on application by the holder, owner or operator, may allow, in writing file with the Tribunal at the address set out in the notice a request for a review of the decision.

c) le ministre estime que l'intérêt public, notamment en raison des antécédents aériens du titulaire ou de tel de ses dirigeants — au sens du règlement pris en vertu de l'alinéa 6.71(3)a) —, le requiert.

(2) L'avis est établi en la forme que peut fixer le gouverneur en conseil par règlement. Y sont en outre indiqués :

a) soit la raison fondée sur l'intérêt public à l'origine, selon le ministre, de la mesure, soit la nature de l'inaptitude, soit encore les conditions — de délivrance ou de maintien en état de validité — auxquelles, selon le ministre, le titulaire ou l'aéronef, l'aéroport ou autre installation ne répond plus;

b) le lieu et la date limite, à savoir trente jours après l'expédition ou la signification de l'avis, du dépôt d'une éventuelle requête en révision.

(2.1) La décision du ministre prend effet dès réception par l'intéressé de l'avis ou à la date ultérieure précisée dans celui-ci.

(3) L'intéressé qui désire faire réviser la décision du ministre dépose une requête à cet effet auprès du Tribunal à l'adresse et pour la date limite indiquées dans l'avis, ou dans le délai supérieur éventuellement accordé à sa demande par le Tribunal.

(4) A request for a review of the decision of the Minister under subsection (3) does not operate as a stay of the suspension, cancellation or refusal to renew to which the decision relates.

(5) On receipt of a request filed in accordance with subsection (3), the Tribunal shall forthwith appoint a time, as soon as practicable after the request is filed, and place for the review of the decision referred to in the request and in writing notify the Minister and the person who filed the request of the time and place so appointed.

(6) At the time and place appointed under subsection (5) for the review of the decision, the member of the Tribunal assigned to conduct the review shall provide the Minister and the holder of the Canadian aviation document or the owner or operator affected by the decision, as the case may be, with an opportunity consistent with procedural fairness and natural justice to present evidence and make representations in relation to the suspension, cancellation or refusal to renew under review.

(7) On a review under this section of a decision of the Minister to suspend, cancel or refuse to renew a Canadian aviation document, the member of the Tribunal who conducts the review may determine the matter by confirming the Minister's decision or by referring the matter back to the Minister for reconsideration.

(8) If a decision to suspend or cancel a Canadian aviation document is referred back to the Minister for reconsideration under subsection (7), the decision of the Minister remains in effect until the reconsideration is concluded. However, the member, after considering any representations made by the parties, may grant a stay of the decision until the reconsideration is concluded, if he or she is satisfied that granting a stay would not constitute a threat to aviation safety.

7.2 (1) Within thirty days after the determination,

(a) a person affected by the determination may appeal a determination made under subsection 6.72(4), paragraph 7(7)(a) or subsection 7.1(7) to the Tribunal; or

(b) a person affected by the determination or the Minister may appeal a determination made under subsection 6.9(8) or paragraph 7(7)(b) to the Tribunal.

(4) Le dépôt d'une requête en révision n'a pas pour effet de suspendre la mesure prise par le ministre.

(5) Le Tribunal, sur réception de la requête, fixe aussitôt le lieu et la date de l'audience, laquelle est à tenir dans les meilleurs délais possible suivant le dépôt de la requête, et il en avise par écrit le ministre et l'intéressé.

(6) À l'audience, le conseiller commis à l'affaire donne au ministre et à l'intéressé la possibilité de lui présenter leurs éléments de preuve et leurs observations sur la mesure attaquée, conformément aux principes de l'équité procédurale et de la justice naturelle.

(7) Le conseiller peut confirmer la décision du ministre ou lui renvoyer le dossier pour réexamen.

(8) En cas de renvoi du dossier au ministre, la décision d'annuler ou de suspendre continue d'avoir effet. Toutefois, le conseiller peut, après avoir entendu les observations des parties, prononcer la suspension de la décision jusqu'à ce que le ministre ait réexaminé celle-ci, s'il est convaincu que cela ne constitue pas un danger pour la sécurité aéronautique.

7.2 (1) Le ministre ou toute personne concernée peuvent faire appel au Tribunal de la décision rendue en vertu du paragraphe 6.72(4), de l'alinéa 7(7)a) ou du paragraphe 7.1(7); seule une personne concernée peut faire appel de celle rendue en vertu du paragraphe 6.9(8) ou de l'alinéa 7(7)b). Dans tous les cas, le délai d'appel est de trente jours suivant la décision.

(2) A party that does not appear at a review hearing is not entitled to appeal a determination, unless they establish that there was sufficient reason to justify their absence.

(3) The appeal panel of the Tribunal assigned to hear the appeal may

(a) in the case of a determination made under subsection 6.72(4), paragraph 7(7)(a) or subsection 7.1(7), dismiss the appeal or refer the matter back to the Minister for reconsideration; or

(b) in the case of a determination made under subsection 6.9(8) or paragraph 7(7)(b), dismiss the appeal, or allow the appeal and substitute its own decision. [Emphasis added.]

2. *Transportation Appeal Tribunal of Canada Act*

12. A review shall be heard by a member, sitting alone, who has expertise in the transportation sector to which the review relates. However, a review that concerns a matter of a medical nature shall be heard by a member with medical expertise, whether or not that member has expertise in the transportation sector to which the review relates.

13. (1) Subject to subsection (2), an appeal to the Tribunal shall be heard by an appeal panel consisting of three members.

(2) The Chairperson may, if he or she considers it appropriate, direct that an appeal be heard by an appeal panel consisting of more than three members or, with the consent of the parties to the appeal, of one member.

(3) A member who conducts a review may not sit on an appeal panel that is established to hear an appeal from his or her determination.

(4) With the exception of the Chairperson and Vice-Chairperson, who may sit on any appeal panel, an appeal shall be heard by an appeal panel consisting of members who have expertise in the transportation sector to which the appeal relates.

(5) Despite subsection (4), in an appeal that concerns a matter of a medical nature, at least one member of the appeal panel shall have medical expertise, whether or not that member has expertise in the transportation sector to which the appeal relates.

(6) A decision of a majority of the members of an appeal panel is a decision of the panel. [Emphasis added.]

(2) La partie qui ne se présente pas à l'audience portant sur la requête en révision perd le droit de porter la décision en appel, à moins qu'elle ne fasse valoir des motifs valables justifiant son absence.

(3) Le comité du Tribunal peut :

a) dans le cas d'une décision rendue en vertu du paragraphe 6.72(4), de l'alinéa 7(7)a) ou du paragraphe 7.1(7), rejeter l'appel ou renvoyer l'affaire au ministre pour réexamen;

b) dans le cas d'une décision rendue en vertu du paragraphe 6.9(8) ou de l'alinéa 7(7)b), rejeter l'appel ou y faire droit et substituer sa propre décision à celle en cause. [Soulignement ajouté.]

2. *La Loi sur le Tribunal d'appel des Transports du Canada*

12. Les requêtes en révision sont entendues par un conseiller agissant seul et possédant des compétences reliées au secteur des transports en cause. Toutefois, dans le cas où la requête soulève des questions d'ordre médical, le conseiller doit posséder des compétences dans ce domaine, qu'il ait ou non des compétences reliées au secteur des transports en cause.

13. (1) Sous réserve du paragraphe (2), les appels interjetés devant le Tribunal sont entendus par un comité de trois conseillers.

(2) Le président peut, s'il l'estime indiqué, soumettre l'appel à un comité de plus de trois conseillers ou, si les parties à l'appel y consentent, à un seul conseiller.

(3) Le conseiller dont la décision est contestée ne peut siéger en appel, que ce soit seul ou comme membre d'un comité

(4) Les conseillers qui sont saisis d'un appel doivent, sauf s'il s'agit du président et du vice-président, qui peuvent siéger à tout comité, posséder des compétences reliées au secteur des transports en cause.

(5) Toutefois, dans le cas où l'appel soulève des questions d'ordre médical, au moins un des conseillers doit posséder des compétences dans ce domaine, qu'il ait ou non des compétences reliées au secteur des transports en cause.

(6) Les décisions du comité se prennent à la majorité de ses membres. [Soulignement ajouté.]

SCHEDULE 2

11 The Tribunal considered the following evidence and grounds for cancellation:

[TRANSLATION]

1. On April 5, 1990, Jacques Lévesque did not comply with subsection 39(3) of the *Air Navigation Order*, series VII, No. 3, and he was assessed a penalty of \$125 (Aviation Enforcement file No. 5504-15076).

2. On July 21, 1990, Jacques Lévesque did not comply with section 543 of the *Air Regulations* and he was assessed a penalty of \$100 (Aviation Enforcement file No. 5504-16053).

3. On or about November 14, 1991, a notice of suspension was issued concerning the operating certificate of Entreprises Jacques Lévesque Enr., given the non-compliance with paragraph 5(1)(d) of the *Air Navigation Order*, series VII, No. 3. The suspension came into effect on December 14, 1991. Afterwards, a review hearing was held and the file was referred back to Transport Canada for reconsideration (CAT file No. Q-0289-10).

4. On December 2, 1991, Jacques Lévesque did not comply with paragraph 548(1)(b) of the *Air Regulations* and was assessed a penalty of \$100 (Aviation Enforcement file No. 5504-19732).

5. On November 10, 1995, a notice of suspension was issued concerning the air operator certificate of 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr.), of which Jacques Lévesque was a principal, due to the discovery of several non-compliances in the course of a regulatory audit conducted from October 23 to 27, 1995.

6. On October 6, 2000, Jacques Lévesque did not comply with subsection 602.104(2) of the Canadian Aviation Regulations and he was assessed a penalty of \$175 (Aviation Enforcement file No. 5504-42992).

7. On July 31, 2000, a notice of suspension was issued concerning the air operator certificate of 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr.), of which Mr. Lévesque was a principal, following the discovery of several non-compliances in the course of a regulatory audit conducted from May 16 to 17, 2000.

14. On March 30, 2003, Jacques Lévesque did not comply with section 602.101 of the *Canadian Aviation Regulations* and was assessed a penalty of \$250 (Aviation Enforcement file No. 5504-50442).

ANNEXE 2

11 Les motifs d'annulation et les éléments de preuve considérés par le Tribunal dans le présent dossier sont les suivants :

1. Le 5 avril 1990, M. Jacques Lévesque ne s'est pas conformé au paragraphe 39(3) de l'*Ordonnance sur la navigation aérienne*, série VII, n° 3, et une amende de 125 \$ lui a été imposée (dossier de l'Application de la loi n° 5504-15076).

2. Le 21 juillet 1990, M. Jacques Lévesque ne s'est pas conformé à l'article 543 du *Règlement de l'air* et une amende de 100 \$ lui a été imposée (dossier de l'Application de la loi n° 5504-16053).

3. Le ou vers le 14 novembre 1991, un avis de suspension a été émis concernant le certificat d'exploitation des Entreprises Jacques Lévesque Enr., étant donné la non-conformité à l'alinéa 5(1)d) de l'*Ordonnance sur la navigation aérienne*, série VII, n° 3. La suspension est entrée en vigueur le 14 décembre 1991. Par la suite, une audience en révision a été tenue et le dossier a été renvoyé à Transports Canada pour reconsidération (dossier TAC Q-0289-10).

4. Le 2 décembre 1991, M. Jacques Lévesque ne s'est pas conformé à l'alinéa 548(1)b) du *Règlement de l'air* et une amende de 100 \$ lui a été imposée (dossier de l'Application de la loi n° 5504-19732).

5. Le 10 novembre 1995, un avis de suspension a été émis concernant le certificat d'exploitation aérienne de 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr.), dont M. Jacques Lévesque était dirigeant, étant donné la découverte de plusieurs non-conformités lors d'une vérification réglementaire effectuée du 23 au 27 octobre 1995.

6. Le 6 octobre 2000, M. Jacques Lévesque ne s'est pas conformé à l'article 602.104(2) du Règlement de l'aviation canadien et une amende de 175 \$ lui a été imposée (dossier de l'Application de la loi n° 5504-42992).

7. Le 31 juillet 2000, un avis de suspension a été émis concernant le certificat d'exploitation de 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr.), dont M. Lévesque était dirigeant, suite à la découverte de plusieurs non-conformités lors d'une vérification réglementaire effectuée les 16 et 17 mai 2000.

14. Le 30 mars 2003, M. Jacques Lévesque ne s'est pas conformé à l'article 602.101 du *Règlement de l'aviation canadien* et une amende de 250 \$ lui a été imposée (dossier de l'Application de la loi n° 5504-50442).

15. On February 13, 2004, a notice of suspension was issued concerning the air operator certificate of 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr.), of which Jacques Lévesque was a principal, because the company no longer met the conditions for issuance, given that it no longer had a qualified chief pilot, as required pursuant to subparagraph 703.07(2)(b)(ii) of the Canadian Aviation Regulations.

16. On July 29, 2004, 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr./Eider Aviation), of which Jacques Lévesque was a principal, did not comply with section 103.03 of the Canadian Aviation Regulations following two requests to return the cancelled original air operator certificate.

19. On April 20, 2006, a notice of suspension was issued concerning the air operator certificate of 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr.), of which Jacques Lévesque was a principal, because the company no longer met the conditions for issuance, given that it no longer had a qualified chief pilot, as required pursuant to subparagraph 703.07(2)(b)(ii) of the Canadian Aviation Regulations. The notice of suspension did not come into effect because he met the requirements before expiry of the allotted time.

20. In November 2006, 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr.) was inspected twice. Several allegations of offences under the Canadian Aviation Regulations and the Aeronautics Act were made against the company, Jacques Lévesque and the company's other pilot, Christophe Vallantin. As a result of these offences, the Aviation Enforcement Branch opened six investigation files, which are at various stages of progress. Notices of assessment of monetary penalty were issued for file nos. 5504-62256 and 5504-62257, while file nos. 5504-61907, 5504-61930, 5504-61937 and 5504-61938 are still at the allegation stage.

21. On December 7, 2006, Transport Canada cancelled the approval of Jacques Lévesque as maintenance manager of 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr.) because he did not fulfill his responsibilities, which included ensuring safe operations.

23. On December 7, 2006, Transport Canada cancelled the approval of Jacques Lévesque as operations manager of 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr.) because he did not fulfill his responsibilities, which included ensuring safe operations. No request to review the Minister's decision was filed with the registrar of the Transportation Appeal Tribunal of Canada, which request would have had to be filed with the Tribunal no later than January 17, 2007, at 11:59 p.m. The cancellation is still in effect.

15. Le 13 février 2004, un avis de suspension a été émis au certificat d'exploitation de 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr.), dont M. Jacques Lévesque était dirigeant, parce que la compagnie ne rencontrait plus les exigences de délivrance, étant donné qu'elle n'avait plus de chef pilote qualifié tel qu'exigé en vertu du sous-alinéa 703.07(2)(b)(ii) du Règlement de l'aviation canadien.

16. Le 29 juillet 2004, 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr. / Eider Aviation), dont M. Jacques Lévesque était dirigeant, ne s'est pas conformée à l'article 103.03 du Règlement de l'aviation canadien suite à deux demandes de retour du certificat d'exploitation original annulé.

19. Le 20 avril 2006, un avis de suspension a été émis au certificat d'exploitation de 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr.), dont M. Jacques Lévesque était dirigeant, parce que la compagnie ne rencontrait plus les exigences de délivrance, étant donné qu'elle n'avait plus de chef pilote qualifié tel qu'exigé en vertu du sous-alinéa 703.07(2)(b)(ii) du Règlement de l'aviation canadien. L'avis de suspension n'a pas pris effet car il a rencontré les exigences avant l'expiration du délai.

20. En novembre 2006, 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr.) a fait l'objet de deux inspections. De multiples infractions au Règlement de l'aviation canadien et à la Loi sur l'aéronautique ont été alléguées contre la compagnie, M. Jacques Lévesque et l'autre pilote de la compagnie, M. Christophe Vallantin. La découverte de ces infractions a occasionné l'ouverture de six (6) dossiers d'enquête de la division de l'Application de la loi en aviation qui en sont à différents stades d'avancement. Des avis d'amende ont été émis pour les dossiers n^{os} 5504-62256 et 5504-62257 tandis que les dossiers n^{os} 5504-61907, 5504-61930, 5504-61937 et 5504-61938 en sont encore à l'étape de l'allégation.

21. Le 7 décembre 2006, Transports Canada a annulé l'approbation en tant que gestionnaire de maintenance de M. Jacques Lévesque pour 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr.) parce que ce dernier ne s'acquittait pas de ses responsabilités qui consistent, entre autres, à assurer une opération sécuritaire.

23. Le 7 décembre 2006, Transports Canada a annulé l'approbation de gestionnaire d'exploitation à 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr.) de M. Jacques Lévesque parce qu'il ne s'acquittait pas de ses responsabilités qui consistent, entre autres, à assurer une opération sécuritaire. Aucune requête de faire réviser la décision du ministre n'a été déposée auprès du greffier du Tribunal d'appel des transports du Canada, laquelle devait parvenir au Tribunal au plus tard le 17 janvier 2007 à 23 h 59. L'annulation est toujours maintenue.

24. On December 7, 2006, Transport Canada cancelled the approval of Jacques Lévesque as chief pilot for 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr.) because he did not fulfill his responsibilities, which included ensuring safe operations. No request to review the Minister's decision was filed with the registrar of the Transportation Appeal Tribunal of Canada, which request would have had to be filed with the Tribunal no later than January 17, 2007, at 11:59 p.m. The cancellation is still in effect.

25. On December 7, 2006, Transport Canada suspended the air operator certificate of 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr.) because the company had not complied with the general conditions of the certificate as required by the *Canadian Aviation Regulations*, sections 702.02 and 703.02. No request to review the Minister's decision was filed with the registrar of the Transportation Appeal Tribunal of Canada, which request would have had to be filed with the Tribunal no later than January 17, 2007, at 11:59 p.m. Documents have since been submitted by Jacques Lévesque with regard to certain issues, in order to meet the conditions for reinstatement of the certificate. However, on March 22, 2007, he was notified by telephone that Transport Canada had reviewed the file and that a notice of cancellation of the air operator certificate was being prepared and would soon be served on him. The suspension is still in effect.

26. On April 25, 2007, 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr.), of which Jacques Lévesque was a principal, still did not comply with section 103.03 of the *Canadian Aviation Regulations*, requiring that the company return the Canadian aviation document, as stipulated in the notice of suspension of the air operator certificate dated December 7, 2006.

27. On July 16, 1998, an inspection finding was issued stating that the maintenance control system was ineffective, namely that aircraft registered as C-GCXF had not been checked against airworthiness directive AD97-01-13.

28. On April 30, 2002, an inspection finding was issued stating that the maintenance control system was ineffective, namely that aircraft registered as C-GUQM had not been maintained in accordance with the approved maintenance schedule No. Q0549.

29. In the course of a regulatory audit conducted in September and October 2003, inspection findings were issued stating that the maintenance control system was ineffective, specifically:

24. Le 7 décembre 2006, Transports Canada a annulé l'approbation de pilote en chef à 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr.) de M. Jacques Lévesque parce qu'il ne s'acquittait pas de ses responsabilités qui consistent, entre autres, à assurer une opération sécuritaire. Aucune requête de faire réviser la décision du ministre n'a été déposée auprès du greffier du Tribunal d'appel des transports du Canada, laquelle devait parvenir au Tribunal au plus tard le 17 janvier 2007 à 23 h 59. L'annulation est toujours maintenue.

25. Le 7 décembre 2006, Transports Canada a suspendu le certificat d'exploitation aérienne de 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr.) parce que la compagnie ne s'était pas conformée aux conditions générales du certificat tel qu'exigé dans le *Règlement de l'aviation canadien* aux sous-parties 702.02 et 703.02. Aucune requête de faire réviser la décision du ministre n'a été déposée auprès du greffier du Tribunal d'appel des transports du Canada, laquelle devait parvenir au Tribunal au plus tard le 17 janvier 2007 à 23 h 59. Depuis, des documents avaient été soumis par M. Jacques Lévesque à certains des points, en vue de rencontrer les conditions de rétablissement à la suspension, cependant, le 22 mars 2007, il a été avisé par téléphone que Transports Canada avait revu le dossier et qu'un avis d'annulation du certificat d'exploitation aérienne était en préparation et lui serait signifié prochainement. La suspension est toujours en vigueur.

26. Le 25 avril 2007, 2431-9154 Québec Inc. (Sept-Îles Aviation Enr.), dont M. Jacques Lévesque était dirigeant, ne s'est toujours pas conformée à l'article 103.03 du *Règlement de l'aviation canadien*, de retourner le document d'aviation canadien tel que stipulé à l'avis de suspension au certificat d'exploitation aérienne du 7 décembre 2006.

27. Le 16 juillet 1998, une constatation d'inspection a été émise à l'effet que le système de contrôle de la maintenance était inefficace, soit l'aéronef immatriculé C-GCXF n'ayant pas été vérifié selon la consigne de navigabilité AD97-01-13.

28. Le 30 avril 2002, une constatation d'inspection a été émise à l'effet que le système de contrôle de la maintenance était inefficace, soit l'aéronef immatriculé C-GUQM n'avait pas été maintenu selon le calendrier de maintenance approuvé #Q0549.

29. Lors d'une vérification réglementaire effectuée en septembre et octobre 2003, des constatations d'inspection ont été émises à l'effet que le système de contrôle de la maintenance était inefficace, soit :

- aircraft registered as C-GCXF had not been maintained in accordance with the approved maintenance schedule No. Q0628R4.

- aircraft registered as C-GNEV had not been maintained in accordance with the approved maintenance schedule No. Q0549 and airworthiness directives AD98-02-08, AD94-06-09 and AD93-11-11 had not been checked.

- aircraft C-GUQM had not been checked against airworthiness directives AD89-24-09, AD85-05-02 and AD78-16-06.

30. On October 26, 2004, an inspection finding was issued stating that the maintenance control system was ineffective, namely that aircraft registered as C-GCXF had not been maintained in accordance with the approved maintenance schedule No. Q0628R4, and airworthiness directive AD97-26-16 had not been checked. [Emphasis added.]

- l'aéronef immatriculé C-GCXF n'avait pas été maintenu selon le calendrier de maintenance approuvé #Q0628R4.

- l'aéronef immatriculé C-GNEV n'avait pas été maintenu selon le calendrier de maintenance approuvé #Q0549 et les consignes de navigabilité AD98-02-08, AD94-06-09 et AD93-11-11 n'ont pas été vérifiées.

- l'aéronef C-GUQM n'avait pas été vérifié selon les consignes de navigabilité AD89-24-09, AD85-05-02 et AD78-16-06.

30. Le 26 octobre 2004, une constatation d'inspection a été émise à l'effet que le système de contrôle de la maintenance était inefficace, soit l'aéronef immatriculé C-GCXF n'avait pas été maintenu selon le calendrier de maintenance approuvé #Q0628R4 et la consigne de navigabilité AD97-26-16 n'avait pas été vérifiée. [Soulignement ajouté.]