

T-3675-76

T-3675-76

**Association des Gens de l'Air du Québec Inc., Roger Demers, Pierre Beaudry, Marc Bériault and Guy Charette (Plaintiffs)**

**Association des Gens de l'Air du Québec Inc., Roger Demers, Pierre Beaudry, Marc Bériault et Guy Charette (Demandeurs)**

v.

a

c.

**The Honourable Otto Lang, personally and as Minister of Transport, and The Attorney General of Canada (Defendants)**

**L'honorable Otto Lang, tant personnellement qu'en sa qualité de ministre des Transports, et le procureur général du Canada (Défendeurs)**

and

b

et

**Canadian Air Traffic Control Association Inc. (CATCA), Canadian Air Line Pilots Association (CALPA), The Attorney General of Quebec and Keith Spicer (Mis-en-cause)**

**Canadian Air Traffic Control Association Inc. (CATCA), Canadian Air Line Pilots Association (CALPA), le procureur général du Québec et Keith Spicer (Mis-en-cause)**

Trial Division, Marceau J.—Quebec, December 20 and 21, 1976; Ottawa, January 12, 1977.

Division de première instance, le juge Marceau—Québec, les 20 et 21 décembre 1976; Ottawa, le 12 janvier 1977.

*Jurisdiction—Transport—Whether Minister has power to control language used by pilots and air traffic controllers in the performance of their duties—Possible conflict with Official Languages Act—Whether Minister acted in bad faith or in abuse of powers conferred on him by Act—Possible conflict with Quebec Official Language Act—Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3, s. 6—Official Languages Act, R.S.C. 1970, c. O-2, ss. 2, 9, 10 and 39—Air Regulations, SOR/61-10 as amended, s. 104(k)—Aeronautical Communications Standards and Procedures Order, SOR/76-551—Quebec Official Language Act, S.Q. 1974, c. 6, s. 12.*

*Compétence—Transport—Le Ministre a-t-il le pouvoir de contrôler la langue utilisée par les pilotes et les contrôleurs de la circulation aérienne dans l'exercice de leurs fonctions?—Possibilité de conflit avec la Loi sur les langues officielles—Le Ministre a-t-il agi de mauvaise foi ou a-t-il abusé des pouvoirs qui lui sont accordés par la Loi?—Possibilité de conflit avec la Loi sur la langue officielle du Québec—Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, c. A-3, art. 6—Loi sur les langues officielles, S.R.C. 1970, c. O-2, art. 2, 9, 10 et 39—Règlement de l'Air, DORS/61-10 et ses modifications, art. 104k)—Ordonnance sur les normes et méthodes des communications aéronautiques, DORS/76-551—Loi sur la langue officielle du Québec, L.Q. 1974, c. 6, art. 12.*

Plaintiffs seek a declaratory judgment to the effect that *Aeronautical Communications Standards and Procedures Order* SOR/76-551, concerning the use of French in aeronautical communications in Quebec, is null and void in that the Minister has no power to issue orders respecting the use of a language in air communications, that even if he has, the Order in question is in contravention of the Canadian *Official Languages Act* and the Quebec *Official Language Act* and was in any event improperly exercised. The plaintiffs further ask for an injunction requiring the defendants to cease preventing pilots and air traffic controllers from using French in the course of their duties in Quebec. The defendants claim as a preliminary issue that the Association des Gens de l'Air du Québec Inc. cannot be a co-plaintiff in this action by reason of the provisions of section 59 of the Quebec *Code of Civil Procedure*.

Les demandeurs cherchent à obtenir un jugement déclaratoire portant que l'*Ordonnance sur les normes et méthodes des communications aéronautiques* DORS/76-551, relative à l'usage du français dans les communications aériennes, est nulle en ce que le ministre n'a pas le pouvoir d'émettre des ordonnances relatives à l'usage d'une langue dans les communications aériennes, que, même s'il avait ce pouvoir, l'ordonnance en cause contrevient aux dispositions de la *Loi sur les langues officielles* du Canada et de la *Loi sur la langue officielle* du Québec et que de toute façon, ce pouvoir n'a pas été exercé correctement. Les demandeurs sollicitent également une injonction enjoignant les défendeurs de cesser d'empêcher les pilotes et les contrôleurs de la circulation aérienne d'utiliser le français dans l'exercice de leurs fonctions au Québec. Comme moyen préliminaire, les défendeurs contestent le droit de l'Association des Gens de l'Air du Québec Inc. de se porter codemanderesse dans le litige, en raison des dispositions de l'article 59 du *Code de procédure civile* québécois.

*Held*, the action is dismissed. The federal Minister of Transport has the power under the *Aeronautics Act* to make regulations and Regulation 104(k) provides that he may issue directives concerning, *inter alia*, communications systems and procedures. Language being a means of communication, the Minister must therefore have the power to order the language

*Arrêt*: l'action est rejetée. La *Loi sur l'aéronautique* donne au ministre fédéral des Transports le pouvoir d'établir les règlements, et l'alinéa 104k) du Règlement prévoit qu'il peut émettre des directives relativement, *inter alia*, aux systèmes et méthodes de communications. La langue étant un moyen de communication, le ministre doit donc avoir le pouvoir d'émettre

to be used in air communications. Section 2 of the *Official Languages Act* is declaratory and must be read in the context of the Act as a whole, in particular section 9, which enjoins those responsible to implement the Act "to the extent that it is feasible to do so." Section 10, which imposes a specific duty on the Minister of Transport, is intended for the benefit of the "travelling public", and Regulation 104(k) amply fulfils the duty owed to others under the Act. The Quebec *Official Language Act* does not enter into the picture, since the Province has no power to legislate in the field of aeronautics. The Order does not constitute an improper exercise of his powers by the Minister; he was obliged by the circumstances existing at the time when it was made to place a temporary freeze on the expansion of the use of French in air communications and he made it clear that the Government's intention was still to establish the use of French in air communications in Quebec to the extent that such a practice was compatible with air safety. It would appear that the first-named plaintiffs are not prevented by section 59 of the Quebec *Code of Civil Procedure* from being parties to this action in view of their articles of association as set out in accordance with Part III of the Quebec *Companies Act*.

*Barker v. Edger* [1898] A.C. 748; *Reference as to the Validity of the Regulations in relation to Chemicals* [1943] S.C.R. 1 and *Reference as to the Validity of Orders in Council in Relation to Persons of the Japanese Race* [1946] S.C.R. 248, applied.

ACTION.

COUNSEL:

*Guy Bertrand, Serge Joyal and Gilles Grenier* for plaintiffs.

*Gaspard Côté and Paul Ollivier, Q.C.*, for defendants.

*Gary Q. Ouellet* for Canadian Air Traffic Control Association Inc., mise-en-cause.

*Rodolphe Bilodeau* for the Attorney General of Quebec, mis-en-cause.

*Royce Frith, Q.C.*, for Keith Spicer, mis-en-cause.

SOLICITORS:

*Bertrand, Richard, Dumas, Côté, Otis & Morand*, Quebec, for plaintiffs.

*Deputy Attorney General of Canada* for defendants.

*Levasseur, Ouellet, Morneau, Plourde & Levesque*, Quebec, for Canadian Air Traffic Control Association Inc., mise-en-cause.

*Attorney General of Quebec* on his own behalf as mis-en-cause.

*Royce Frith, Q.C.*, Ottawa, for Keith Spicer, mis-en-cause.

une ordonnance prescrivant la langue à utiliser dans les communications aériennes. L'article 2 de la *Loi sur les langues officielles* est déclaratoire et doit être lu dans le contexte de la Loi dans son ensemble, particulièrement l'article 9, qui enjoint les responsables de donner effet à la Loi «dans la mesure où il leur est possible de le faire». L'article 10, qui impose au ministre des Transports une obligation spécifique, a pour objet l'intérêt des «voyageurs», et l'alinéa 104k) du Règlement assure largement le respect de l'obligation prévue par la loi. La *Loi sur la langue officielle* du Québec n'est pas en cause, puisque le Québec n'a aucune compétence législative en matière d'aéronautique. Le ministre a exercé correctement ses pouvoirs en émettant l'ordonnance en cause; il était obligé par les circonstances existant au moment où elle a été émise d'imposer un «gel» temporaire sur l'expansion que connaissait l'utilisation du français dans les communications aériennes et il a clairement expliqué qu'il était toujours dans l'intention du gouvernement d'établir l'usage du français dans les communications aériennes au Québec dans la mesure où cela pouvait être fait sans préjudice à la sécurité. Il semblerait que l'article 59 du *Code de procédure civile* québécois n'empêche pas la première demanderesse nommée de se porter codemanderesse dans le présent litige, compte tenu de son statut établi suivant la Partie III de la *Loi des compagnies* du Québec.

Arrêts appliqués: *Barker c. Edger* [1898] A.C. 748; *Reference as to the Validity of the Regulations in relation to Chemicals* [1943] R.C.S. 1 et *Reference as to the Validity of Orders in Council in Relation to Persons of the Japanese Race* [1946] R.C.S. 248.

ACTION.

AVOCATS:

*Guy Bertrand, Serge Joyal et Gilles Grenier* pour les demandeurs.

*Gaspard Côté et Paul Ollivier, c.r.*, pour les défendeurs.

*Gary Q. Ouellet* pour Canadian Air Traffic Control Association Inc., mise-en-cause.

*Rodolphe Bilodeau* pour le procureur général du Québec, mis-en-cause.

*Royce Frith, c.r.*, pour Keith Spicer, mis-en-cause.

PROCUREURS:

*Bertrand, Richard, Dumas, Côté, Otis & Morand*, Québec, pour les demandeurs.

*Le sous-procureur général du Canada* pour les défendeurs.

*Levasseur, Ouellet, Morneau, Plourde & Levesque*, Québec, pour Canadian Air Traffic Control Association Inc., mise-en-cause.

*Le procureur général du Québec* agissant en son propre nom, mis-en-cause.

*Royce Frith, c.r.*, Ottawa, pour Keith Spicer, mis-en-cause.

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

MARCEAU J.: The Association des Gens de l'Air du Québec Inc. and four francophone Quebec pilots and controllers have joined here to challenge the validity of the *Aeronautical Communications Standards and Procedures Order* of the federal Minister of Transport, registered on August 30, 1976 as SOR/76-551 and published in the *Canada Gazette* the following September 1. Brought against the Honourable Otto Lang, federal Minister of Transport (hereafter referred to in these reasons as "the Minister") and the Attorney General of Canada, the action asks that the order be declared void and that defendants be enjoined to cease preventing pilots and air traffic controllers from using French in performing their duties in Quebec. The following were "mis-en-cause" (impleaded), as permitted by the *Code of Civil Procedure* of Quebec, but without any particular claim being made against them: the Canadian Air Line Pilots Association (CALPA), which was not represented at the hearing; the Canadian Air Traffic Control Association (CATCA), which sent an observer; the Attorney General of Quebec and the Commissioner of Official Languages, Keith Spicer, who, through their respective counsel, presented to the Court the relevant observations which they considered appropriate.

The Court is aware that this action was brought in the context of the nationwide controversy that has arisen in recent months concerning the progressive introduction of bilingualism into air traffic control services in the Province of Quebec. It transfers to the Courts the struggle which francophone Quebec aviation personnel have carried on for some time to have their right to use their language in performing their duties in Quebec recognized. The action may obviously be understood and appreciated from its context; however, it is clear—and I wish to emphasize this at the outset—that the context cannot influence the outcome. The Court has before it a problem which is properly a legal one, which may be analyzed and solved only in legal terms, on the basis of legal principles; it is not called upon to decide on the

*Voici les motifs du jugement rendu en français par*

LE JUGE MARCEAU: L'Association des Gens de l'Air du Québec Inc. et quatre pilotes et contrôleurs francophones québécois se sont joints ici pour contester la validité de l'ordonnance du ministre des Transports du Canada sur les normes et méthodes des communications aéronautiques, enregistrée le 30 août 1976 sous le numéro DORS/76-551 et publiée dans la *Gazette du Canada* le 1<sup>er</sup> septembre suivant. Intentée contre l'honorable Otto Lang, ministre des Transports du Canada (ci-après, dans ces notes, «le ministre») et le procureur général du Canada, l'action demande que l'ordonnance soit déclarée nulle et que les défendeurs soient enjoins de cesser d'empêcher les pilotes et les contrôleurs de la circulation aérienne d'utiliser le français dans l'exercice de leurs fonctions au Québec. Ont été «mis-en-cause», comme le permet le *Code de procédure civile* de la province de Québec, mais sans qu'aucun redressement particulier ne soit réclamé contre eux: la Canadian Air Line Pilots Association (CALPA), qui n'était pas représentée à l'audition; la Canadian Air Traffic Control Association (CATCA), qui y avait délégué un observateur, le procureur général du Québec et le Commissaire aux langues officielles, Keith Spicer, qui, par leurs représentants respectifs, ont présenté au tribunal les observations pertinentes qu'ils jugeaient à propos.

Cette action, on le sait, s'inscrit dans le cadre de la polémique de dimension nationale qui s'est soulevée au cours des derniers mois relativement à l'implantation progressive du bilinguisme dans les services de contrôle du trafic aérien dans la province de Québec. Elle transpose sur le plan judiciaire la lutte que poursuivent depuis quelque temps les gens de l'air francophones québécois pour que leur soit reconnu le droit de faire usage de leur langue dans l'exercice de leurs fonctions au Québec. Le contexte permet évidemment de comprendre et de situer le litige; il est clair cependant—et c'est ce que je tiens à souligner d'abord—qu'il ne saurait influencer sur sa solution. La Cour est saisie d'un problème proprement juridique qui ne peut être analysé et résolu que sur le plan du droit et à partir de principes de droit; elle n'est pas

legitimacy of the struggle of the francophone aviation personnel, or on the merits of their demands in principle. The only question raised here is whether or not the disputed Order, registered on August 30, is valid; if it is valid, the action must be dismissed; if it is not, the Order will be declared void, and the possibility of complying with the accessory conclusions for an injunction put forward in the declaration will have to be examined and decided.

One last preliminary observation: in his defence, the Deputy Attorney General of Canada, on behalf of the defendants, disputed the right of the Association des Gens de l'Air du Québec to be co-plaintiff in the action, on the basis that it did not have the necessary legal interest. The Association was constituted in accordance with Part III of the *Quebec Companies Act* (R.S.Q. 1964, c. 271), for the purposes, in particular, of [TRANSLATION] "promoting the development, safety and efficiency in civil aviation in Quebec" and of "promoting the professional interests of its members (currently about 1300) and defending their rights and those of all persons working in civil aviation in Quebec". It seems to me that in seeking to have an Order which affects in part the organization of civil aviation in Quebec declared void (I do not include the conclusions for an injunction), the Association is exercising a remedy which does not exist solely in the person of its members, but is also inherent in the Association, and that, as a result, it is not contravening the rule as set out in Art. 59 of the *Quebec Code of Civil Procedure*, as alleged. The situation here seems to me to be different from that presented in *Jardins Taché v. Entreprises Dasken* ([1974] S.C.R. 2). However, it is neither necessary nor useful to make a clear determination of this point in view of the conclusions I have reached with respect to the action itself and the fact that its scope is in any case purely academic, given the presence of the four other plaintiffs whose capacity and interest are not disputed.

Having made these introductory remarks, it is appropriate that I now reproduce in full the text of the disputed Order:

appelée à se prononcer sur la légitimité de cette lutte des gens de l'air francophones ni sur le bien-fondé de leurs revendications de principe. La seule question posée aujourd'hui est celle de savoir si l'ordonnance contestée, enregistrée le 30 août, est valide ou non: si elle est valide, l'action devra être rejetée; au cas contraire, la déclaration de nullité sera prononcée et la possibilité d'accéder aux conclusions accessoires d'injonction que formule la déclaration devra être examinée et décidée.

Une dernière note préliminaire. Dans sa défense, le sous-procureur général du Canada, pour le compte des défendeurs, a contesté le droit de l'Association des Gens de l'Air du Québec de se porter codemanderesse dans le litige sous prétexte qu'elle n'aurait pas l'intérêt juridique requis. L'Association a été constituée suivant la Partie III de la *Loi des compagnies* du Québec (S.R.Q. 1964, c. 271) aux fins, notamment, de «promouvoir le développement, la sécurité et l'efficacité au sein de l'aviation civile au Québec» et de «promouvoir les intérêts professionnels de ses membres (actuellement environ 1300) et défendre leurs droits ainsi que ceux de toutes les personnes œuvrant dans l'aviation civile au Québec». Il me semble qu'en demandant la nullité d'une ordonnance qui affecte en partie l'organisation de l'aviation civile au Québec (je n'inclus pas les conclusions en injonction), l'Association exerce un recours qui n'existe pas uniquement dans la personne de ses membres mais lui appartient aussi en propre, et que, par conséquent, elle ne contrevient pas, comme on le prétend, à la règle de l'article 59 du *Code de procédure civile* québécois. La situation ici me semble différente de celle qui se présentait dans l'affaire *Jardins Taché c. Entreprises Dasken* ([1974] R.C.S. 2). Il n'est cependant ni nécessaire ni même utile que je prenne nettement parti sur ce point étant donné les conclusions auxquelles je suis arrivé quant à l'action elle-même et le fait que sa portée est de toute façon purement académique vu la présence des quatre autres demandeurs dont la qualité et l'intérêt ne sont pas contestés.

Ces remarques introductives étant faites, il convient de reproduire dès maintenant et intégralement le texte de l'ordonnance contestée:

## Registration

SOR/76-551 30 August, 1976

AERONAUTICS ACT

**Aeronautical Communications Standards and Procedures Order**

The Minister of Transport, pursuant to subsection 6(2) of the Aeronautics Act and paragraph 104(k) of the Air Regulations, hereby revokes the Aeronautical Communications Standards and Procedures Order (Air Navigation Order, Series I, No 1) made on the 7th day of July, 1976 and registered under number SOR/76-460.

Dated at Ottawa, this 27th day of August, 1976

DONALD S. MACDONALD  
pro Minister of Transport

AIR NAVIGATION ORDER, SERIES I, NO 1

ORDER PRESCRIBING AERONAUTICAL STANDARDS AND  
PROCEDURES RESPECTING VOICE COMMUNICATIONS

Whereas, in accord with the *Official Languages Act*, all the institutions of the Government of Canada have the duty to ensure, to the extent that it is feasible for them to do so, that members of the public, where there is a significant demand, can obtain available services from and can communicate with them in both official languages;

Whereas the Government desires to complete the introduction of bilingualism into Air Traffic Control in the Province of Quebec;

Whereas the Government, in accord with the *Aeronautics Act*, desires to ensure the best possible comprehension between pilots and air traffic controllers and is aware of the necessity that the safety of passengers and crew members must not thereby be compromised;

Whereas the Government is committed to completing the introduction of bilingualism into Air Traffic Control in the Province of Quebec as it is demonstrated that this objective can be achieved without prejudice to safety; and

Whereas it is deemed necessary, in the interest of safety, to authorize formally the use of the French language in air-ground communications in the Province of Quebec in a manner that is consistent with the progressive introduction of bilingualism into such communications as it is demonstrated that it can be done without prejudice to safety.

Therefore the Minister of Transport, pursuant to subsection 6(2) of the *Aeronautics Act* and paragraph 104(k) of the *Air Regulations*, hereby makes this Order.

*Short Title*

1. This Order may be cited as the *Aeronautical Communications Standards and Procedures Order*.

*Interpretation*

2. In this Order,

“advisory services” means the provision by one aeronautical radio station to another such station of flight safety informa-

## Enregistrement

DORS/76-551 30 août 1976

LOI SUR L'AÉRONAUTIQUE

**a Ordonnance sur les normes et méthodes des communications aéronautiques**

En vertu du paragraphe 6(2) de la Loi sur l'aéronautique et de l'alinéa 104(k) du Règlement de l'Air, le ministre des Transports abroge l'Ordonnance sur les normes et procédures des communications aéronautiques (Ordonnance sur la navigation aérienne, série I, n° 1) rendu le 7 juillet 1976 et enregistrée sous le numéro DORS/76-460.

Ottawa, le 27 août 1976

pro Le ministre des Transports  
DONALD S. MACDONALD

**c ORDONNANCE SUR LA NAVIGATION AÉRIENNE, SÉRIE I, N° 1  
ORDONNANCE PRESCRIVANT DES NORMES ET DES MÉTHODES  
CONCERNANT LES COMMUNICATIONS EN PHONIE EN  
AÉRONAUTIQUE**

Attendu que, conformément à la *Loi sur les langues officielles*, toutes les institutions du gouvernement du Canada ont le devoir de veiller, dans la mesure où il leur est possible de le faire, à ce que le public, lorsqu'il y a de sa part demande importante, puisse communiquer avec elles et obtenir leurs services dans les deux langues officielles;

Attendu que le gouvernement désire compléter l'introduction de bilinguisme dans les communications aériennes au Québec;

Attendu que le gouvernement, conformément à la *Loi sur l'aéronautique*, désire assurer la meilleure compréhension possible entre pilotes et contrôleurs aériens et est conscient de la nécessité que la sécurité des passagers et des membres d'équipage ne doit pas de ce fait être compromise;

Attendu que le gouvernement s'est engagé à compléter l'introduction du bilinguisme dans les communications aériennes au Québec à mesure qu'il est démontré que cet objectif peut être atteint sans préjudice à la sécurité; et

Attendu qu'il est considéré nécessaire, dans l'intérêt de la sécurité, d'autoriser formellement l'usage de la langue française dans les communications aériennes du Québec d'une façon compatible avec l'introduction progressive du bilinguisme dans ces communications à mesure qu'il est démontré que cela peut être fait sans préjudice et à la sécurité;

Le ministre des transports, en vertu du paragraphe 6(2) de la *Loi sur l'aéronautique* et de l'alinéa 104(k) du *Règlement de l'Air*, établit la présente ordonnance.

*Titre abrégé*

1. La présente ordonnance peut être citée sous le titre: *Ordonnance sur les normes et méthodes des communications aéronautiques*.

*Interprétation*

2. Dans la présente ordonnance,

«Ministre» désigne le ministre des Transports; (*Minister*)  
«services consultatifs» désigne le fait qu'une station aéronautique de radio fournit à une autre station semblable des

tion, including aeronautical weather information and serviceability reports in respect of aerodromes, air navigation aids and approach aids, but does not include the provision of IFR air traffic control clearances, instructions or procedures; (*services consultatifs*)

“aeronautical radio station” means

(a) an air station located in an aircraft capable of two-way voice communication with another such air station, an air traffic control unit and any aeradio ground station,

(b) an air traffic control unit capable of two-way voice communication operated by the Department of Transport including

(i) an area control centre established to provide air traffic control to IFR flights,

(ii) a terminal control unit, and

(iii) a control tower or a temporary or mobile air traffic control unit established to provide for the control of air traffic, or

(c) an aeradio ground station operated by the Department of Transport capable of two-way voice communication other than an air traffic control unit;

(*station aeronautique de radio*)

“control zone” means a controlled air space extending upward vertically from the surface of the earth and covering an area approved by the Minister; (*zone de contrôle*)

“Minister” means the Minister of Transport; (*Ministre*)

“positive control zone” means a control zone designated and defined in the Designated Airspace Handbook published at the direction of the Minister; (*zone de contrôle intégral*)

“temporary control zone” means a control zone in which specific air traffic control services are provided on a temporary basis. (*zone de contrôle temporaire*)

#### General

3. (1) The person operating an air station referred to in paragraph (a) of the definition “aeronautical radio station” in section 2 that is in communication with an aeradio ground station referred to in paragraph (c) of that definition within the Province of Quebec and listed in Schedule I, as amended from time to time, is authorized to provide advisory services in the French language to that aeradio ground station.

(2) The person operating an air station referred to in paragraph (a) of the definition “aeronautical radio station” in section 2 within the Province of Quebec is authorized to provide advisory services in the French language to the pilot-in-command of another aircraft on

(a) a radio frequency other than an emergency frequency, an aeradio ground station frequency or an air traffic control unit frequency, for purposes other than relay purposes; or

(b) any frequency that may be in use, for relay purposes.

(3) The person operating an aeradio ground station located within the Province of Quebec and listed in Schedule I, as

renseignements sur la sécurité des vols, y compris des renseignements de météorologie aéronautique et des comptes rendus sur l'état des aérodromes, des aides de la navigation aérienne et des aides d'approche, mais ne comprend pas les autorisations, les instructions ou les méthodes du contrôle de la circulation aérienne IFR; (*advisory services*)

a «station aeronautique de radio» désigne

a) une station aérienne d'un aéronef qui peut communiquer bilatéralement en phonie avec une autre station aérienne semblable, un organe du contrôle de la circulation aérienne et toute station au sol de radio aéronautique,

b) un organe du contrôle de la circulation aérienne exploité par le ministère des Transports qui peut communiquer bilatéralement en phonie, y compris

(i) un centre de contrôle régional établi afin d'assurer le service du contrôle de la circulation aérienne aux aéronefs qui effectuent des vols IFR,

(ii) un organe de contrôle terminal, et

(iii) une tour de contrôle ou un organe de contrôle de la circulation aérienne temporaire ou mobile établi afin d'assurer le contrôle de la circulation aérienne, ou

c) une station au sol de radio aéronautique exploitée par le ministère des Transports et qui peut communiquer bilatéralement en phonie, à l'exception d'un organe du contrôle de la circulation aérienne;

(*aeronautical radio station*)

d «zone de contrôle» désigne un espace aérien contrôlé qui s'étend verticalement en altitude à partir de la surface de la terre et qui couvre une région approuvée par le Ministre; (*control zone*)

e «zone de contrôle intégral» s'entend d'une zone de contrôle désignée et définie dans le *Designated Airspace Handbook* publié sur directive du Ministre; (*positive control zone*)

f «zone de contrôle temporaire» désigne une zone de contrôle où des services de contrôle de la circulation aérienne sont fournis temporairement. (*temporary control zone*)

#### Généralités

3. (1) La personne qui exploite une station aérienne, visée à l'alinéa a) de la définition de «station aeronautique de radio» de l'article 2, qui entre en communication dans la province de Québec avec une station au sol de radio aéronautique visée à l'alinéa c) de cette définition et qui apparaît à l'annexe I, telle que modifiée de temps à autre, est autorisée à fournir les services consultatifs en français à cette station au sol de radio aéronautique.

(2) La personne qui exploite dans la province de Québec une station aérienne, visée à l'alinéa a) de la définition de «station aeronautique de radio» de l'article 2, est autorisée à fournir les services consultatifs en français au pilote commandant de bord d'un autre aéronef

a) sur une fréquence radio autre qu'une fréquence d'urgence, une fréquence d'une station au sol de radio aéronautique ou une fréquence d'un organe du contrôle de la circulation aérienne, à des fins autres que celle d'effectuer un relais; ou

b) afin d'effectuer un relais sur n'importe quelle fréquence qu'ils utilisent déjà.

(3) La personne qui exploite une station au sol de radio aéronautique située dans la province de Québec et qui apparaît

amended from time to time, is authorized to provide advisory services in the French language to the pilot-in-command of an aircraft where that pilot-in-command, by implication or otherwise, has indicated his desire to receive advisory services in the French language.

4. The person operating an aeronautical radio station located at an aerodrome in the Province of Quebec listed in Schedule II, as amended from time to time, is authorized to use the French language for the purpose of providing advisory services and air traffic control services within the positive control zone or control zone and on the manoeuvring area of the aerodrome to the pilot-in-command of an aircraft where

(a) the pilot-in-command has indicated his desire that such services be provided in the French language by making his initial radio communication with the aeronautical radio station in the French language; and

(b) the aircraft is being operated in accordance with the visual flight rules only.

5. The person operating a temporary or mobile air traffic control unit described in subparagraph (b)(iii) of the definition "aeronautical radio station" in section 2 located within the Province of Quebec and utilized to service a temporary control zone is authorized to use the French language for the purpose of providing air traffic control services and advisory services at special aviation events, as defined in the *Special Aviation Events Safety Order*, conducted in accordance with the visual flight rules or for the purpose of providing other temporary air traffic control services specifically approved by the Minister.

6. Where an emergency occurs during flight within the Province of Quebec, the pilot-in-command may communicate in the French language with any aeronautical radio station located within that Province with respect to any matter relating to the emergency.

7. Except as authorized by sections 3 to 6, no person operating an aeronautical radio station in Canada shall transmit, or respond to, advisory services, air traffic control clearances, instructions or procedures in any language other than English.

Dated at Ottawa this 27th day of August, 1976

DONALD S. MACDONALD  
pro *Minister of Transport*

#### SCHEDULE I

##### LIST OF AERADIO GROUND STATIONS IN THE PROVINCE OF QUEBEC

1. Montreal (Dorval)
2. Quebec City

à l'annexe I, telle que modifiée de temps à autre, est autorisée à fournir les services consultatifs en français au pilote commandant de bord d'un aéronef lorsque celui-ci, implicitement ou autrement, a manifesté le désir d'obtenir les services consultatifs en français.

4. La personne qui exploite une station aéronautique de radio située à un aéroport de la province de Québec qui apparaît à l'annexe II, telle que modifiée de temps à autre, est autorisée à utiliser le français afin de fournir les services consultatifs et les services du contrôle de la circulation aérienne dans le cadre de la zone de contrôle intégral ou de la zone de contrôle et sur l'aire de manœuvre de l'aéroport au pilote commandant de bord d'un aéronef lorsque

a) le pilote commandant de bord a manifesté le désir que ces services lui soient fournis en français en adressant sa première communication radio à la station aéronautique de radio en français; et

b) seulement lorsque l'aéronef est manœuvré conformément aux règles de vol à vue.

5. La personne qui exploite un organe du contrôle de la circulation aérienne temporaire ou mobile, décrit au sous-alinéa b)(iii) de la définition de «station aéronautique de radio» à l'article 2 située dans la province de Québec et servant pour fournir le service à une zone de contrôle temporaire, est autorisée à utiliser le français afin de fournir les services du contrôle de la circulation aérienne et les services consultatifs aux manifestations aéronautiques spéciales, telles que définies dans l'*Ordonnance sur la sécurité des manifestations aéronautiques spéciales*, qui se déroulent conformément aux règles de vol à vue ou afin de fournir d'autres services temporaires du contrôle de la circulation aérienne spécifiquement approuvés par le Ministre.

6. En cas d'urgence en vol au-dessus de la province de Québec, le pilote commandant de bord peut communiquer en français avec n'importe quelle station aéronautique de radio située dans cette province pour toute question relative au cas d'urgence.

7. Sauf les cas d'autorisation des articles 3 à 6, il est interdit à quiconque exploite une station aéronautique de radio au Canada de transmettre des services consultatifs, des autorisations, instructions ou méthodes du contrôle de la circulation aérienne, ou d'y répondre, dans une autre langue que l'anglais.

Ottawa, le 27 août 1976

pro *Le ministre des Transports*  
DONALD S. MACDONALD

#### ANNEXE I

##### LISTE DES STATIONS AU SOL DE RADIO AÉRONAUTIQUE DANS LA PROVINCE DE QUÉBEC

1. Montréal (Dorval)
2. Québec

3. Mont-Joli
4. Sherbrooke
5. Roberval
6. Sept-Îles
7. Fort Chimo
8. Schefferville
9. Nitchequon
10. Lake Eon
11. Poste-de-la-Baleine
12. Inoucdjouac
13. Rouyn
14. Gaspé
15. Matagami
16. La Grande Rivière

3. Mont-Joli
4. Sherbrooke
5. Roberval
6. Sept-Îles
7. Fort Chimo
- a 8. Schefferville
9. Nitchequon
10. Lake Eon
11. Poste-de-la-Baleine
12. Inoucdjouac
13. Rouyn
- b 14. Gaspé
15. Matagami
16. La Grande Rivière

## SCHEDULE II

## LIST OF AERODROMES IN THE PROVINCE OF QUEBEC

1. Quebec City
2. St. Jean
3. Sept-Îles
4. Baie-Comeau
5. St. Honoré
6. Val d'Or

To understand the plaintiffs' reaction and put their grounds of complaint in perspective, it is important to review in general outline the origin of this Order and to locate it in the evolution of the language policy of the federal Department of Transport in the field of air-ground communications.

Before 1974, there was no question of using French in air-ground communications in Canada, no more in Quebec than elsewhere; only English was authorized, for what were said to be safety reasons. The desire of francophone pilots to speak in their native language was said to be understandable, but the problems that the use of French together with English raised, and the dangers which could result in view of the large number of unilingual anglophone controllers and pilots, were put forward. On June 19, 1974—the *Official Languages Act*, (R.S.C. 1970, c. O-2), had been passed in 1969—a first step in this direction was taken as a result of, in particular, a study aimed at assessing “the implications in designating French language units in air traffic control towers as this affects air/ground communications”, followed by “a limited aviation safety investigation of the situation then prevailing at Quebec City . . . regarding the use of both official languages in the provision of control services” (see “Background”, in the report filed as Exhibit P-10). A notice issued by

## ANNEXE II

c

## LISTE DES AÉRODROMES DANS LA PROVINCE DE QUÉBEC

1. Québec
2. Saint-Jean
3. Sept-Îles
4. Baie-Comeau
- d 5. Saint-Honoré
6. Val d'Or

Pour comprendre la réaction des demandeurs et donner une certaine perspective à leurs motifs d'attaque, il importe de rappeler dans ses grandes lignes la genèse de cette ordonnance et de la situer dans l'évolution de la politique linguistique du ministère des Transports du Canada dans le domaine des communications aériennes.

Avant 1974, il n'était pas question de français dans les communications air-sol au Canada, pas plus au Québec qu'ailleurs: seul l'anglais était autorisé pour des motifs qu'on disait de sécurité. On affirmait comprendre le désir des pilotes francophones de s'exprimer dans leur langue maternelle mais on évoquait les problèmes que l'usage du français de pair avec l'anglais soulèverait et les dangers qui pourraient en résulter, vu le nombre important des contrôleurs et pilotes anglophones unilingues. Le 19 juin 1974—la *Loi sur les langues officielles* (S.R.C. 1970, c. O-2) avait été adoptée en 1969—à la suite notamment d'une étude visant à évaluer «les répercussions de la création éventuelle d'unités de langue française dans les tours de contrôle de la circulation aérienne en fait de communication air-sol» suivie d'«une enquête restreinte sur la sécurité aéronautique concernant la situation qui régnait à Québec en ce qui a trait à l'usage des deux langues officielles dans la prestation des services de contrôle» (voir historique, dans le rapport produit comme pièce



the Director General of Civil Aeronautics, Mr. McLeish (NOTAM 12/74, Exhibit P-8) announced that French would thereafter be permitted for air-ground communications in visual flights (VFR) at five airports in the Province of Quebec, those at Quebec City, St. Jean, Sept-Îles, Baie-Comeau and St. Honoré. On April 1, 1976, a second notice relating to language (NOTAM 5/76, Exhibit P-8), again issued by the Director General of Civil Aeronautics, a Mr. Arpin on this occasion, replaced that of 1974. This second notice, after stating the desire of the Department to respect the spirit of the *Official Languages Act* while maintaining the standards and procedures required by the *Aeronautics Act* to ensure the protection of everyone concerned, confirmed the existing situation with respect to the five Quebec airports and announced an extension in the field of "communications by VFR flights with Transport Canada aeradio stations in the Province of Quebec".

The already stated opposition of the mises-en-cause associations, CATCA and CALPA, to the program of extending bilingualism in aviation communications then became more overt, firmer and apparently more unshakeable; it culminated in a strike of CALPA pilots, which began on June 19, 1976. On the following June 28, the Minister agreed, in a memorandum of understanding with the representatives of the two mises-en-cause associations (Exhibit P-5), not to make any additional expansion in the program of introducing French into aviation communications in Quebec, so long as the new Commission of Inquiry into Bilingualism and Air Safety, the creation of which he had announced five days before, had not submitted a favourable report on that matter.<sup>1</sup> On the same day the strikers returned to work.

On June 30, 1976, the Minister issued a first Order (SOR/76-408) which substantially repeated the provisions of the notice of April 1, except that he added a sixth airport, Val d'Or, to the five already included. This Order was replaced by a

<sup>1</sup> The specific mandate given to the Commission was not introduced in evidence, but its creation was proven by the documents filed, and all parties submitted their pleadings assuming its existence.

P-10),—un premier pas à cet égard est fait. Un avis émanant du Directeur général de l'aéronautique civile, M. McLeish, (NOTAM 12/74, pièce P-8), annonce que le français serait dorénavant permis pour les communications air-sol, dans les vols à vue (VFR), à cinq aéroports de la province de Québec, ceux de Québec, Saint-Jean, Sept-Îles, Baie-Comeau et Saint-Honoré. Le 1<sup>er</sup> avril 1976, un deuxième avis relatif à la langue (NOTAM 5/76, pièce P-8), émanant encore du Directeur général de l'aéronautique civile, un M. Arpin cette fois, vient remplacer celui de 1974. Ce deuxième avis, après avoir évoqué la volonté du ministère de respecter l'esprit de la *Loi sur les langues officielles* tout en maintenant les normes et procédures requises par la *Loi sur l'aéronautique* pour assurer la protection de tous, confirme la situation acquise à l'égard des cinq aéroports québécois et annonce une extension au domaine des «communications entre les avions VFR et les stations de radio navigation du transports Canada dans la province de Québec».

L'opposition, déjà affirmée, des associations mises-en-cause, CATCA et CALPA, au programme d'extension du bilinguisme dans les communications aériennes devient alors plus ouverte, plus ferme et apparemment plus irréductible; elle aboutit finalement à une grève des pilotes de la CALPA qui est déclenchée le 19 juin 1976. Le 28 juin suivant, le ministre accepte dans un protocole d'accord avec les représentants des deux associations mises-en-cause (pièce P-5) de ne procéder à aucune expansion additionnelle du programme d'implantation du français dans les communications aériennes au Québec, tant que la nouvelle Commission d'enquête sur le bilinguisme et la sécurité aérienne, dont il a annoncé la création cinq jours auparavant, n'aura pas soumis à cette fin un rapport favorable<sup>1</sup>. Le même jour les grévistes retournent au travail.

Le 30 juin 1976, le ministre émet une première ordonnance (DORS/76-408) qui reprend en substance les prescriptions de l'avis du 1<sup>er</sup> avril sauf qu'aux cinq aéroports déjà visés il en ajoute un sixième: Val d'Or. Cette ordonnance sera rempla-

<sup>1</sup> Le mandat précis confié à la Commission n'a pas été établi en preuve, mais sa création est attestée par les documents produits, et toutes les parties ont plaidé en prenant pour acquise son existence.

second on the following July 8 (SOR/76-460, P-8), which was in turn rescinded six weeks later, on August 27, and replaced by the one at issue in the case at bar. It does not seem to be necessary to quote in full here these two Orders,<sup>2</sup> which preceded the one at issue, the text of which is completely reproduced above. They are differently worded, less elaborate, and contain no preamble, but they cover the same ground and are substantially to the same effect with respect to the rules they create. However, it should be noted, to complete this concise but sufficient review of the essential facts surrounding the case, that the plaintiffs had already challenged at law the validity of the Order of July 8, before it was rescinded; they therefore had to cease their action, but they immediately brought another against the replacement Order, putting forward substantially the same grounds of invalidity.

The validity and legal scope of these grounds must now be examined. It appears to me that they may be summarized in four propositions, which I shall formulate and consider in turn, in an order which does not actually conform to their respective importance in plaintiffs' argument, but which appears more logical to me.

1. Plaintiffs first claim that the federal Minister of Transport did not have the power to issue an Order respecting language in air-ground communications.

By section 6 of the *Aeronautics Act*, (R.S.C. 1970, c. A-3), Parliament, after giving the Minister of Transport the responsibility for control and regulation of air navigation over Canada, delegated to him power to make the regulations, orders and directions which he considered necessary for that purpose. Subsection (1) of the section lists, although not exclusively, the various matters with which the regulations may deal, for which approval of the Governor in Council is required; subsection (2) continues:

6. (2) Any regulation made under subsection (1) may authorize the Minister to make orders or directions with respect

<sup>2</sup> Published in an Extra of the *Canada Gazette*, dated July 23, 1976.

cée par une deuxième, le 8 juillet suivant (DORS/76-460, P-8), laquelle à son tour sera abrogée quelque six semaines plus tard, soit le 27 août, pour être substituée par celle attaquée dans la présente instance. Il ne semble pas essentiel de citer ici au long ces deux ordonnances<sup>2</sup> qui ont précédé celle mise-en-cause dont le texte est reproduit intégralement ci-haut. Elles sont différemment rédigées, moins élaborées, ne contiennent pas de préambule, mais elles couvrent le même domaine et sont en substance, pour ce qui est des règles qu'elles édictent, au même effet. Il convient de souligner, cependant, pour compléter cette revue succincte mais suffisante des faits essentiels qui entourent le litige, que les demandeurs avaient déjà contesté en justice la validité de l'ordonnance du 8 juillet avant qu'elle ne fut abrogée: ils durent ainsi se désister de leur action mais ils en intentèrent aussitôt une nouvelle contre l'ordonnance de remplacement en invoquant substantiellement les mêmes motifs d'invalidité.

Ces motifs, il faut maintenant en examiner la valeur et la portée juridique. Ils peuvent, il me semble, se résumer dans quatre propositions que je formulerai et considérerai successivement en suivant un ordre qui ne correspond pas en réalité à leur importance respective dans l'argumentation des demandeurs mais qui m'apparaît plus logique.

1. Le ministre des Transports du Canada, prétendent d'abord les demandeurs, n'avait pas le pouvoir d'émettre une ordonnance relative à la langue des communications aériennes.

C'est par l'article 6 de la *Loi sur l'aéronautique* (S.R.C. 1970, c. A-3) que le Parlement, après avoir confié au ministre des Transports la responsabilité du contrôle et de la réglementation de la navigation aérienne au Canada, lui délègue le pouvoir d'établir les règlements, ordonnances et directives qu'il jugerait nécessaires à cette fin. Le paragraphe (1) de l'article énumère, quoique de façon non limitative, les différents sujets sur lesquels pourront porter les règlements, pour lesquels l'approbation préalable du gouverneur en conseil est exigée; le paragraphe (2) ensuite poursuit:

6. (2) Tout règlement édicté en vertu du paragraphe (1) peut autoriser le Ministre à établir des ordonnances ou des

<sup>2</sup> Publiées dans un numéro spécial de la *Gazette du Canada*, en date du 23 juillet 1976.

to such matters coming within this section as the regulations may prescribe.

Section 104(k) of the *Air Regulations* (SOR/61-10, amended by SOR/69-627) made under the authority of subsection (1) of section 6 of the *Aeronautics Act*, grants to the Minister the power to make orders or directions having the purpose of prescribing standards and conditions relating to “the standardization of communications equipment and systems and communications procedures used in air navigation.”

Of course, the plaintiffs did not intend to put in issue the extent of federal legislative competence in matters of aeronautics (see *In re The Regulation and Control of Aeronautics in Canada* [1932] A.C. 54), a term which includes, as we know, everything relating to aviation (see in particular, *Johannesson v. Rural Municipality of West St. Paul* [1952] 1 S.C.R. 292). They recognize that the *Aeronautics Act* gave the Minister of Transport responsibility for controlling and regulating aviation, and that section 6 is intended to give the Minister the “tools” which he needs to fulfil this responsibility. What they claim is that language could not be intended in the expression “communication systems and procedures” (*systèmes et méthodes de communication*) in section 104(k) of the *Air Regulations*. A “procedure” (*méthode*), they say in their brief (p. 22), is strictly [TRANSLATION] “a way of doing something, of acting, which also includes an order of doing it”. From this, they continue, one may say that “communications procedures” means “way of making communications”, which, according to them, permits the conclusion: “the word procedure certainly includes the power to specify the vocabulary which pilots and controllers must use, to specify the lexicon. However, it does not mean the language in which the pilots and controllers must speak.”

In my opinion, language is the whole of the units of spoken or written speech, and I do not see how it can be separated from vocabulary and lexicon. I do not believe that one can give to the expression “communications procedures” a meaning as limited and narrow as that suggested by plaintiffs. The procedure is the “manner”, and in matters of communication, the language to be used is, in my opinion, part of the manner of communicating. To

directives, concernant les matières tombant sous le présent article, ainsi que les règlements peuvent le prescrire.

Or, l'article 104k) du *Règlement de l'Air* (DORS/61-10, modifié par DORS/69-627) édicté sous l'autorité du paragraphe (1) de cet article 6 de la *Loi sur l'aéronautique*, accorde au ministre le pouvoir d'établir des ordonnances ou des directives ayant pour objet de prescrire des normes et des conditions relatives à «la normalisation des équipements, systèmes et méthodes de communications employés en navigation aérienne.»

Les demandeurs, bien sûr, ne songent nullement à remettre en question l'étendue de la compétence législative fédérale en matière d'aéronautique (voir *In re The Regulation and Control of Aeronautics in Canada* [1932] A.C. 54), terme qui recouvre, on le sait, tout ce qui touche à la navigation aérienne (voir notamment *Johannesson c. Rural Municipality of West St. Paul* [1952] 1 R.C.S. 292). Ils reconnaissent que la *Loi sur l'aéronautique* a confié au ministre des Transports la responsabilité de contrôler et régler la navigation aérienne et que l'article 6 a pour but de donner au ministre les «outils» dont il a besoin pour satisfaire à cette responsabilité. Ce qu'ils prétendent, c'est que la langue ne saurait être visée par l'expression «systèmes et méthodes de communication» de l'article 104k) du *Règlement de l'Air*. Une «méthode» disent-ils dans leur mémoire (p. 22), est strictement «une façon de faire une chose, d'agir, ce qui comprend aussi un ordre pour le faire». Dès lors, poursuivent-ils, on peut dire que «méthodes de communication» signifie «façon d'effectuer la communication», ce qui, d'après eux, permet de conclure: «le mot méthode englobe très certainement le pouvoir de préciser le vocabulaire que doivent utiliser les pilotes et les contrôleurs, de préciser le lexique. Toutefois, cela ne saurait signifier en quelle langue les pilotes et contrôleurs doivent parler.»

La langue, à mon avis, est l'ensemble des unités du langage parlé ou écrit et je n'arrive pas à voir comment elle peut être dissociée du vocabulaire et du lexique. Je ne crois pas qu'on puisse donner à l'expression «méthodes de communication» un sens aussi restreint et étriqué que celui suggéré par les demandeurs. La méthode est la «manière», et en matière de communication, la langue à utiliser fait partie, à mon avis, de la manière de communiquer.

“standardize communications systems and procedures”, it is first necessary to specify, if there is any doubt in the matter, the language that will be spoken.

In my opinion, the Minister had the power to issue an Order prescribing the language to be used in air-ground communications.

2. If this is so, say the plaintiffs—and it is in this second proposition that they put forward their major argument for invalidity—the Minister may not, in prescribing the language to be used, infringe the provisions of the *Official Languages Act*, (R.S.C. 1970, c. O-2), the Act, passed after a long evolution, which legally recognized the status of French as an official language, which [TRANSLATION] “has always had, in the territory of Quebec, the status of a national language”.

By thus relying on the concept of a “national language” and recalling as they did the struggles of francophone Canadians to safeguard and gain recognition of their cultural and linguistic heritage, the plaintiffs defended the *Official Languages Act*, but I do not see how they could claim to draw from it any legal argument. The only question which the Court would face in the argument put forward here is whether the Order impugned is void because it is contrary to the provisions of the *Official Languages Act*, and this question itself is divided into two parts, one of whether the alleged contradiction in fact exists, and the other of whether such a contradiction, assuming that it exists, compels the Court to find the Order void.

Plaintiffs based their contentions that the Order is in fact contrary to the *Official Languages Act* on three provisions of that Act: primarily that in section 2, but also those in sections 10 and 39 (specifically their first subsections). The texts are as follows:

2. The English and French languages are the official languages of Canada for all purposes of the Parliament and Government of Canada, and possess and enjoy equality of status and equal rights and privileges as to their use in all the institutions of the Parliament and Government of Canada.

10. (1) Every department and agency of the Government of Canada and every Crown corporation established by or pursuant to an Act of the Parliament of Canada has the duty to

Pour «normaliser les systèmes et méthodes de communication» il faut d'abord préciser, si quelque doute existe à ce sujet, la langue qui sera parlée.

<sup>a</sup> Le ministre, à mon avis, avait le pouvoir d'émettre une ordonnance prescrivant la langue à utiliser dans les communications aériennes.

2. S'il en est ainsi, disent les demandeurs—et <sup>b</sup> c'est par cette deuxième proposition qu'ils font valoir leur principal motif d'invalidité—le ministre ne pouvait, en prescrivant la langue à utiliser, contredire les dispositions de la *Loi sur les langues officielles*, (S.R.C. 1970, c. O-2), cette Loi qui, <sup>c</sup> adoptée au terme d'une longue évolution, est venue reconnaître juridiquement le statut de langue officielle au français, lequel d'ailleurs, «sur le territoire du Québec, a toujours eu le statut de langue en possession d'état».

<sup>d</sup> En évoquant ainsi ce concept de «langue en possession d'état» et en rappelant comme ils l'ont fait l'histoire des luttes des francophones canadiens pour la sauvegarde et la reconnaissance de leur <sup>e</sup> héritage culturel et linguistique, les demandeurs ont fait l'apologie de la *Loi sur les langues officielles*, mais je ne vois pas comment ils pourraient prétendre en tirer quelque argument de portée juridique. La seule question dont le tribunal soit <sup>f</sup> saisi par l'argument mis de l'avant ici est celle de savoir si l'ordonnance attaquée est nulle parce que contraire aux dispositions de la *Loi sur les langues officielles*, et cette question se résout elle-même en deux parties, l'une visant à vérifier si effectivement <sup>g</sup> la contradiction prétendue existe et l'autre si une telle contradiction, dans l'hypothèse où elle existe, force à conclure à nullité.

Les demandeurs basent leurs prétentions à l'effet qu'effectivement l'ordonnance contredit la *Loi sur les langues officielles* sur trois dispositions de cette Loi: principalement celle de l'article 2 mais aussi celles des articles 10 et 39 (spécialement leur paragraphe premier). En voici les textes:

<sup>i</sup> 2. L'anglais et le français sont les langues officielles du Canada pour tout ce qui relève du Parlement et du gouvernement du Canada; elles ont un statut, des droits et des privilèges égaux quant à leur emploi dans toutes les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada.

<sup>j</sup> 10. (1) Il incombe aux ministères, départements et organismes du gouvernement du Canada, ainsi qu'aux corporations de la Couronne, créés en vertu d'une loi du Parlement du Canada,

ensure that, at any office, location or facility in Canada or elsewhere at which any services to the travelling public are provided or made available by it, or by any other person pursuant to a contract for the provision of such services entered into by it or on its behalf on and after the 7th day of September 1969, such services can be provided or made available in both official languages.

39. (1) Where upon the submission of any Minister it is established to the satisfaction of the Governor in Council that the immediate application of any provision of this Act to any department or other institution of the Parliament or Government of Canada (hereinafter in this section called an "authority") or in respect of any service provided or made available by it

(a) would unduly prejudice the interests of the public served by the authority, or

(b) would be seriously detrimental to the good government of the authority, employer and employee relations or the effective management of its affairs,

the Governor in Council may by order defer or suspend the application of any such provision to the authority or in respect of any such service for such period, not exceeding sixty months from the 6th day of September 1969, as the Governor in Council deems necessary or expedient.

It is clear that section 2 is what the mis-en-cause Commissioner of Official Languages, Mr. Spicer, has many times called the "cornerstone" of the Act in his reports (in particular, see the second *Annual Report*, 1971-1972, p. 17). It is clear that it is more than the expression of wishful thinking or a platonic and inconsequential declaration of principle. In it, Parliament has clearly expressed its will, which permits the conclusion that counsel for the plaintiffs adopted from the reasons of the Chief Justice of the Superior Court of Quebec in *Joyal v. Air Canada* (an unreported judgment against which an appeal has been brought, but which was entered as an exhibit and which all parties cited frequently), to the effect that "this provision of equality in chapter O-2 [section 2 of the *Official Languages Act*] ... established the principle of official languages in our country, and gives it a basis in fact."

However, on the practical level of the legal rights and duties flowing from it, I do not see how section 2 can be isolated from the whole of the Act. In my opinion, it is a "declaration of status", which could not be formulated in stronger terms, but which remains introductory. Parliament sets out the conclusions to be drawn from it in the following sections where, in section 9 *et seq.* in particular, it defines the "duties" which it imposes

de veiller à ce que, si des services aux voyageurs sont fournis ou offerts dans un bureau ou autre lieu de travail, au Canada ou ailleurs, par ces administrations ou par une autre personne agissant aux termes d'un contrat de fourniture de ces services conclu par elles ou pour leur compte après le 7 septembre 1969, lesdits services puissent y être fournis ou offerts dans les deux langues officielles.

39. (1) Lorsque, à la suite des observations d'un ministre, il est établi à la satisfaction du gouverneur en conseil que l'application immédiate d'une disposition de la présente loi à un ministère, un département ou une autre institution du Parlement ou du gouvernement du Canada (que le présent article désigne ci-après sous le nom d'«autorité») ou à un service fourni ou offert par eux

a) nuirait indûment aux intérêts du public desservi par l'autorité, ou

b) nuirait sérieusement à l'administration de l'autorité, aux relations entre employeur et employés ou à la gestion de ses affaires,

le gouverneur en conseil peut, par décret, différer ou suspendre l'application d'une telle disposition à cette autorité ou à ce service pendant la période, comprise dans les soixante mois suivant le 6 septembre 1969, que le gouverneur en conseil juge nécessaire ou opportune.

Que l'article 2 constitue ce que le mis-en-cause, Spicer, Commissaire aux langues officielles, a appelé maintes fois dans ses rapports la «pierre angulaire» de la loi, (voir notamment 2<sup>e</sup> rapport annuel 1971-1972, p. 17), c'est certain. Qu'il soit plus que l'expression d'un vœu pieux ou d'une déclaration de principe platonique et sans conséquence, c'est clair. Le Parlement exprime là une volonté nette qui permet de souscrire à cette conclusion que le procureur des demandeurs a emprunté des notes du juge en chef de la Cour supérieure de la province de Québec dans l'affaire *Joyal c. Air Canada* (jugement non rapporté contre lequel appel a été interjeté mais qui fut produit comme exhibit et que les parties ont toutes abondamment cité) à l'effet que «cette disposition d'égalité dans le chapitre O-2 [l'art. 2 de la *Loi sur les langues officielles*] enracine déjà le principe des langues officielles dans le terroir de notre pays et lui donne sa consécration dans les faits.»

Sur le plan pratique des droits et obligations juridiques qui en découlent cependant, je ne puis voir comment cet article 2 peut être isolé de l'ensemble de la loi. Il constitue, à mon avis, une «déclaration de statut», qu'on ne saurait formuler avec plus de vigueur mais qui demeure introductive. Les conséquences à en tirer, le Parlement les exprime dans les articles qui suivent, et c'est ainsi notamment qu'il définit à partir de l'article 9 les

on departments and agencies of the Government of Canada, to give effect to its "declaration of status". Section 9 sets out the general rule in this regard:

9. (1) Every department and agency of the Government of Canada and every judicial, quasi-judicial or administrative body or Crown corporation established by or pursuant to an Act of the Parliament of Canada has the duty to ensure that within the National Capital Region, at the place of its head or central office in Canada if outside the National Capital Region, and at each of its principal offices in a federal bilingual district established under this Act, members of the public can obtain available services from and can communicate with it in both official languages.

(2) Every department and agency of the Government of Canada and every judicial, quasi-judicial or administrative body or Crown corporation established by or pursuant to an Act of the Parliament of Canada has, in addition to but without derogating from the duty imposed upon it by subsection (1), the duty to ensure, to the extent that it is feasible for it to do so, that members of the public in locations other than those referred to in that subsection, where there is a significant demand therefor by such persons, can obtain available services from and can communicate with it in both official languages.

"To the extent that it is feasible for it to do so": in my opinion, these are the basic terms to be considered. Parliament did not claim to introduce complete bilingualism in practice immediately, because obviously the facts in the context of which it was legislating did not permit it to do so. The status has been declared and the irrevocable goal defined, the duty to take steps to reach the goal is imposed, but the speed of progress toward the goal (everywhere but at a head or central office, since the bilingual districts had not been established) is measured in terms of feasibility. Here we see the origin of the idea of the "Commissioner of Official Languages" which section 19 *et seq.* develop and put into operation.

This central idea of the Act is even clearer in that Parliament was careful, in certain fields, to avoid any idea of the "feasible" and imposed a firm and immediate duty measured solely by the need and the demand. Section 10, on which the plaintiffs rely, has precisely the purpose of defining one of these fields, in which it was considered essential that the stated goal be reached without delay: that relating to services provided to the travelling public.

«devoirs» qu'il impose aux ministères, départements et organismes du gouvernement du Canada, pour donner effet à sa «déclaration de statut». C'est cet article 9 qui exprime à cet égard la règle générale:

9. (1) Il incombe aux ministères, départements et organismes du gouvernement du Canada, ainsi qu'aux organismes judiciaires, quasi-judiciaires ou administratifs ou aux corporations de la Couronne créés en vertu d'une loi du Parlement du Canada, de veiller à ce que, dans la région de la Capitale nationale d'une part et, d'autre part, au lieu de leur siège ou bureau central au Canada s'il est situé à l'extérieur de la région de la Capitale nationale, ainsi qu'en chacun de leurs principaux bureaux ouverts dans un district bilingue fédéral créé en vertu de la présente loi, le public puisse communiquer avec eux et obtenir leurs services dans les deux langues officielles.

(2) Tout ministère, département, et organisme du gouvernement du Canada et tout organisme judiciaire, quasi-judiciaire ou administratif ou toute corporation de la Couronne créés en vertu d'une loi du Parlement du Canada ont, en sus du devoir que leur impose le paragraphe (1), mais sans y déroger, le devoir de veiller, dans la mesure où il leur est possible de le faire, à ce que le public, dans des endroits autres que ceux mentionnés dans ce paragraphe, lorsqu'il y a de sa part demande importante, puisse communiquer avec eux et obtenir leurs services dans les deux langues officielles.

«Dans la mesure où il leur est possible de le faire», voilà, à mon sens, les termes de base qu'il faut noter. Le Parlement ne prétendait pas introduire, en pratique et immédiatement, un bilinguisme intégral, évidemment parce que les faits à partir desquels il légiférait ne le permettaient pas. Le statut est déclaré, le but irrévocable est défini, l'obligation de prendre les moyens pour accéder au but est imposée, mais le rythme d'accession à ce but (partout ailleurs qu'à un siège ou bureau central puisque les districts bilingues n'ont pas été établis) est mesuré par les possibilités. C'est là d'ailleurs que l'on voit d'où est née l'idée du "Commissaire aux langues officielles" que les articles 19 et suivant développent et mettent en œuvre.

Cette idée centrale de la loi est d'autant plus nette que le Parlement a pris soin, en certains domaines, d'écartier toute idée de «possible» pour imposer une obligation ferme et immédiate mesurée uniquement par le besoin, par la demande. Et justement, cet article 10 invoqué par les demandeurs a pour objet de définir l'un de ces domaines où il fut jugé essentiel que le but déclaré soit atteint sans délai: celui qui touche aux services fournis aux voyageurs.

Plaintiffs are fully aware of the exceptional scope of section 10, and they even seek to base their argument on it, suggesting that airline pilots, and especially private pilots, are part of this "travelling public" which Parliament intended to benefit. Such an interpretation of the terms of section 10 appears to me, however, to be a wrongful extension. Convincing proof of this may be had simply by referring to the *Aeronautics Act*, in which it is clear that, for the legislator, the owners or operators of aircraft and pilots are a special group of the Department of Transport's customers, with very specific duties, requirements and obligations, for whom specific technical services are maintained; all this is precisely in order to ensure the safety of the "travelling public". In my opinion, the services provided under the *Aeronautics Act* to this special group of customers, the owners and operators of aircraft and pilots, are distinct from those covered by section 10 of the *Official Languages Act*, which the Department of Transport must ensure for the travelling public.

Understanding and interpreting the *Official Languages Act* as I have just done, I do not see how it is possible to state that, on its face, the Order impugned is contrary to the letter or the spirit of the Act. Plaintiffs argue that the Minister's directions were intended to and in fact did have the effect of "freezing" the expansion of bilingualism in air communications in Quebec. However, there is nothing to justify saying that such a freeze is more than temporary. On the contrary, the Minister stated this temporary nature in unequivocal terms in his preamble (it may be noted in passing that this is the sole real purpose of the three successive versions of the Order, at least so far as can be seen from examining the texts). The speed of introduction is undoubtedly affected, and the slow and continuous evolution which might have continued has been checked as such, but everything suggests that this was simply a stage, and the notion of "feasible" in section 9(2) of the *Official Languages Act* is certainly not infringed by the introduction of bilingualism in stages. In my opinion, this is why section 39, cited above, which covers the case in which it is desired to "defer or suspend" complete-

Les demandeurs réalisent bien la portée exceptionnelle de l'article 10, et ils cherchent même à en tirer argument en suggérant que les pilotes de ligne, et à plus forte raison les pilotes privés, font partie de ce «public voyageur» que le Parlement entendait favoriser. Une telle interprétation des termes de cet article 10 m'apparaît cependant d'une extension abusive. Il suffit pour s'en convaincre de se référer à la *Loi sur l'aéronautique*, où l'on voit clairement que, pour le législateur, les propriétaires ou exploitants d'aéronefs et les pilotes forment une clientèle spéciale du ministère des Transports, clientèle soumise à des devoirs, exigences et obligations très précises, et pour laquelle des services spécifiques et techniques sont maintenus: et tout cela justement en vue surtout d'assurer la sécurité du «public voyageur». Les services fournis en vertu de la *Loi sur l'aéronautique* à cette clientèle spéciale que constituent les propriétaires ou exploitants d'aéronefs et les pilotes sont distincts, à mon avis, de ceux visés par l'article 10 de la *Loi sur les langues officielles* que le ministère des Transports doit assurer aux voyageurs (au «travelling public», comme dit la version anglaise).

Comprenant et interprétant la *Loi sur les langues officielles* comme je viens de dire, je ne vois pas comment il est possible d'affirmer qu'à sa face même l'ordonnance attaquée, en contredit la lettre ou en trahit l'esprit. Les prescriptions du ministre, disent les demandeurs, avaient pour but, et ont effectivement eu pour effet, de «geler» l'expansion du bilinguisme dans les communications aériennes au Québec. Mais rien ne permet de dire qu'un tel gel soit plus que temporaire. Bien au contraire, c'est de ce caractère temporaire dont fait part en termes non équivoques le ministre dans son préambule (seule véritable raison d'être, soit dit en passant, des trois versions successives de l'ordonnance, du moins en autant que l'examen des textes peut le suggérer). Sans doute, le rythme d'implantation est-il affecté, l'évolution lente et continue, qui aurait pu se poursuivre comme telle, est-elle enrayée, mais tout laisse entendre qu'il s'agit tout simplement d'une étape et la notion de «possible» de l'article 9(2) de la *Loi sur les langues officielles* ne s'oppose certes pas à une implantation du bilinguisme par étapes. C'est pourquoi, à mon sens, doit tout simplement être éliminé du débat l'article 39 ci-haut cité qui vise l'hypothèse où on

ly the enforcement of a provision of the Act, should simply be eliminated from the discussion.

In my opinion, the Order of August 30 is not contrary to the specific provisions of the *Official Languages Act*, nor, considered by itself (and nothing permits me to go beyond that), to its spirit and objectives.

Obviously, this conclusion makes it superfluous to examine the other question posed by the proposition as formulated. Nevertheless I would add, to cover all aspects of the argument, that the broad regulatory powers delegated to the Minister by this special Act, dealing with the very specific subject of the *Aeronautics Act*, could not be reduced, altered or diminished in any way by the provisions of a general Act adopted subsequently, like the Act respecting official languages, without specific words to that effect. In my opinion, this is so because of the well-known rule of interpretation (see Maxwell, *Interpretation of Statutes*, 12th ed., p. 196 ff.; *Craies On Statute Law*, 7th ed., p. 377 ff.), the rationale of which is expressed as clearly as possible in Lord Hobhouse's observation (in *Barker v. Edger* [1898] A.C. 748) which has been cited many times, in particular, by Ritchie J. of the Supreme Court in his reasons in *The Attorney General of Canada v. Lavell—Isaac v. Bédard* ([1974] S.C.R. 1349, at p. 1361):

When the Legislature has given its attention to a separate subject, and made provision for it, the presumption is that a subsequent general enactment is not intended to interfere with the special provision unless it manifests that intention very clearly. Each enactment must be construed in that respect according to its own subject-matter and its own terms.

Therefore, even if there was still a doubt in my mind as to whether the Order in dispute complies completely and on all points with the *Official Languages Act*, I would still think that it is not possible to declare it *ultra vires* the powers delegated to the Minister by the *Aeronautics Act*, and pronounce it void, solely for that reason.

3. Plaintiffs go on to say, in introducing their third argument for invalidity, that if the Minister theoretically had the power to issue an Order such as that impugned here, he could only exercise this

voudrait «différer ou suspendre» complètement l'application d'une disposition de la loi.

A mon avis, l'ordonnance du 30 août ne contredit pas les dispositions précises de la *Loi sur les langues officielles* et elle ne s'oppose pas non plus, considérée en elle-même, (et rien ne me permet d'aller au-delà) à son esprit et à ses objectifs.

Cette conclusion rend évidemment superflu l'examen de l'autre interrogation posée par la proposition telle que formulée. J'ajouterai néanmoins, pour couvrir tous les angles de l'argumentation, que les larges pouvoirs normatifs délégués au ministre par cette Loi spéciale, portant sur un sujet très spécifique qu'est la *Loi sur l'aéronautique*, ne sauraient, sans mention expresse à cet effet, être soustraits, altérés ou diminués de quelque façon par les dispositions d'une loi générale adoptée postérieurement comme celle sur les langues officielles. Il en est ainsi, à mon avis, par application d'une règle d'interprétation bien connue (voir Maxwell, *Interpretation of Statutes*, 12<sup>e</sup> édition, p. 196 et suivante; *Craies On Statute Law*, 7<sup>e</sup> édition, p. 377 et suivante) dont la rationalité ne saurait s'exprimer plus nettement que dans cette observation de lord Hobhouse (dans l'affaire *Barker c. Edger* [1898] A.C. 748) maintes fois citée par la suite et notamment par le juge Ritchie de la Cour suprême dans ses motifs de jugement dans l'affaire *Le Procureur général du Canada c. Lavell—Isaac c. Bédard* ([1974] R.C.S. 1349 à la page 1361):

[TRADUCTION] Lorsque la législature a accordé son attention à un sujet séparé et a adopté des dispositions le visant, la présomption est qu'une mesure législative générale subséquente n'est pas destinée à modifier la disposition spéciale, sauf si elle manifeste très clairement cette intention. Chaque texte législatif doit être interprété à cet égard suivant sa matière propre et suivant ses propres termes.

Aussi, même s'il était demeuré dans mon esprit un doute sur le point de savoir si l'ordonnance attaquée respecte intégralement et en tous points les dispositions de la *Loi sur les langues officielles*, je persisterais à penser qu'il n'est pas possible pour cette seule raison de la déclarer *ultra vires* des pouvoirs délégués au ministre par la *Loi sur l'aéronautique* et d'en prononcer la nullité.

3. Si le ministre avait théoriquement le pouvoir d'émettre une ordonnance comme celle ici attaquée, poursuivent les demandeurs pour introduire leur troisième motif d'invalidité, il ne pouvait exer-



power "properly", that is, not [TRANSLATION] "for improper purposes, not provided in the Act, in bad faith, on the basis of irrelevant considerations".

The argument uses extremely forceful terms, but it is important to analyze it dispassionately and give it its proper weight.

It is true that judicial intervention is possible to counter the wrongful exercise, for improper purposes and in bad faith, of a regulatory power left to the discretion of a delegated authority, since the enabling legislation would then necessarily have been exceeded. Duff C.J. clearly stated this possibility in his reasons for judgment in *Reference as to the Validity of the Regulations in relation to Chemicals* ([1943] S.C.R. 1), when he wrote:

True, it is perhaps theoretically conceivable that the Court might be required to conclude from the plain terms of the order in council itself that the Governor General in Council had not deemed the measure to be necessary or advisable, or necessary or advisable by reason of the existence of war. In such a case I agree with Clauson L.J. (as he then was) that the order in council would be invalid as showing on its face that the essential conditions of jurisdiction were not present . . .

However, it is important to recall that such a possibility is undoubtedly remote, as a court has no power to decide the necessity or advisability of the rule whose validity is disputed, any more than it can inquire into the rationale and merits of the reasons which led to adopting it. The authority empowered by Parliament to carry out the Act is the sole judge of this necessity and advisability, and in this regard it need account only to Parliament (see, in particular, *Reference as to the Validity of Orders in Council in Relation to Persons of the Japanese Race* [1946] S.C.R. 248). The bad faith alleged—and that is what the various terms used by plaintiffs to express their claim definitely come to—must be manifest to give rise to judicial sanctions.

What is the basis of plaintiffs' claims? It is the fact that in issuing the Order the Minister responded to pressures from the two mises-en-cause associations, CALPA and CATCA, whose opposition to the extension of the "bilingualization" program in air-ground communications in Quebec was both unshakeable and determined,

cer ce pouvoir que «correctement», c'est-à-dire non «pour des fins impropres, non prévues par la loi, de mauvaise foi, en tenant compte de considérations non pertinentes».

<sup>a</sup> L'argument utilise des termes d'une vigueur extrême, mais il importe de l'analyser froidement en lui donnant sa juste portée.

<sup>b</sup> La possibilité d'une intervention judiciaire pour contrer l'exercice abusif, pour des fins impropres et de mauvaise foi, d'un pouvoir normatif laissé à la discrétion d'une autorité déléguée existe, il est vrai, puisque la loi habilitante aurait alors été pour ainsi dire nécessairement trahie. Cette possibilité a été clairement évoquée par le juge en chef Duff dans ses motifs de jugement dans: *Reference as to the Validity of the Regulations in relation to Chemicals* ([1943] R.C.S. 1) lorsqu'il écrit:

<sup>d</sup> [TRADUCTION] Théoriquement, il est vrai, on pourrait concevoir que les termes mêmes du décret du conseil puissent forcer la Cour à conclure que le gouverneur général en conseil n'a pas jugé que la mesure était nécessaire ou opportune, ou ne l'a pas jugée nécessaire ou opportune en raison de l'existence de la guerre. En pareil cas, j'estime, en accord avec le lord juge Clauson (titre qu'il détenait alors), que le décret du conseil serait invalide car il apparaîtrait, à sa face même, que les conditions essentielles de la compétence étaient absentes . . .

<sup>f</sup> Mais, il importe de rappeler qu'une telle éventualité est sans doute éloignée du fait qu'un tribunal ne saurait s'arrêter sur la pertinence ou l'opportunité de la règle dont la validité est contestée pas plus qu'il ne lui revient de s'enquérir de la rationalité et du bien-fondé des motifs qui ont conduit à l'adopter. L'autorité habilitée par le Parlement à compléter la loi est seule juge de cette pertinence et de cette opportunité et sur ce plan elle n'est appelée à rendre compte qu'au Parlement (voir notamment *Reference as to the Validity of Orders in Council in Relation to Persons of the Japanese Race* [1946] R.C.S. 248). La mauvaise foi préten-

<sup>g</sup> due—et c'est à cela en définitive que reviennent les différents termes utilisés par les demandeurs pour exprimer leur prétention—se doit d'être manifeste pour donner lieu à sanction judiciaire.

<sup>i</sup> Or, sur quoi reposent les prétentions des demandeurs? Sur le fait que le ministre aurait émis l'ordonnance en cédant aux pressions des deux associations mises-en-cause, CALPA et CATCA, dont l'opposition à l'extension du programme de "bilinguisation" des communications aériennes au Québec était aussi irréductible qu'acharnée, et

and that he acted with the intention of ending an especially damaging illegal strike. Several allegations in the declaration were directed to supporting this claim, as were most of the documents filed.

It is not for the Court to evaluate and judge the behaviour of the two mises-en-cause associations, and I am prepared to recognize that the memorandum of understanding of June 28, 1976 (Exhibit P-5) suggests that the attitude of CALPA and CATCA had a determining influence on the Minister's decision to make the disputed Order. However, I do not see how bad faith or the wrongful exercise of a discretionary power for purposes other than those provided by the Act could be found. It seems to me to be not only defensible but necessary that the Minister, who has the responsibility to establish the standards and conditions in the field of aeronautics that will ensure order and safety, should consider all aspects of a problem to be solved, both those which are normal, foreseeable and understandable and those which are less so, in the manner he considers most appropriate. The Minister had already decided that it was advisable to seek the advice of a special independent Commission, to satisfy himself and to clarify matters for himself, and undoubtedly also to satisfy and to clarify matters for others. Impelled by regrettable but no less real circumstances, he decided to impose a temporary "freeze" by a formal order, taking care to reiterate the Government's desire to carry forward the introduction of bilingualism in air-ground communications in Quebec, and to explain that it seemed necessary to him to formally authorize the use of the French language "in a manner that is consistent with the progressive introduction of bilingualism into such communications as it is demonstrated that it can be done without prejudice to safety". Can it be said that in so doing he manifestly abused his powers and gave evidence of bad faith? Judging by the record as submitted, I have no hesitation in answering that he did not.

4. In addition, plaintiffs add in a fourth argument, the Order impugned is invalid because it infringes the Quebec *Official Language Act*, (S.Q. 1974, c. 6).

I admit that I do not understand the meaning of this alleged ground of invalidity. Section 12 of the

qu'il aurait agi surtout dans le but de mettre fin à une grève illégale particulièrement préjudiciable. Plusieurs des allégués de la déclaration s'emploient à étayer cette prétention et la plupart des documents qui ont été produits visaient à l'appuyer.

Il ne revient pas au tribunal d'apprécier et de qualifier le comportement des deux associations mises-en-cause, et je suis prêt à reconnaître que le protocole d'accord du 28 juin 1976 (pièce P-5) fait présumer de l'influence déterminante que l'attitude de la CALPA et de la CATCA a eu sur la décision du ministre d'établir l'ordonnance contestée. Mais je ne vois pas qu'on puisse de là conclure à mauvaise foi ou à l'exercice abusif d'un pouvoir discrétionnaire pour des fins autres que celles prévues par la loi. Que le ministre, à qui incombe la responsabilité d'établir, en matière d'aéronautique, des normes et conditions propres à assurer l'ordre et la sécurité, tienne compte, de la façon qu'il considère la plus appropriée, de tous les aspects d'un problème à résoudre, ceux qui sont normaux, prévisibles et compréhensibles comme ceux qui le sont moins, me semble non seulement défendable, mais nécessaire. Le ministre a déjà jugé bon, pour se satisfaire et s'éclairer lui-même et sans doute aussi pour satisfaire et éclairer certains autres, de requérir l'avis d'une Commission spéciale indépendante. Poussé par des circonstances regrettables mais non moins réelles, il se décide à imposer dans un texte formel un «gel» temporaire, prenant soin de réitérer la volonté du gouvernement de compléter l'introduction du bilinguisme dans les communications aériennes au Québec, et d'expliquer qu'il lui apparaît nécessaire d'autoriser formellement l'usage de la langue française «d'une façon compatible avec l'introduction progressive du bilinguisme dans ces communications à mesure qu'il est démontré que cela peut être fait sans préjudice à la sécurité». Peut-on dire que ce faisant il a manifestement abusé de ses pouvoirs et fait preuve de mauvaise foi? Ayant à juger sur le dossier tel que soumis, je n'ai aucune hésitation à répondre par la négative.

4. L'ordonnance attaquée, ajoutent subsidiairement les demandeurs dans un quatrième argument, est invalide parce qu'elle contredit la *Loi sur la langue officielle* du Québec (L.Q. 1974, c. 6).

J'avoue ne pas très bien comprendre la portée de ce prétendu motif d'invalidité. On a invoqué l'arti-

Quebec Act, which prescribes that French is the language of public administration in Quebec, was referred to, and it was noted that a number of the pilots affected by the Order (including one of the plaintiffs, Roger Demers) was employed by the Quebec government; the result suggested, if I understood correctly, is that with respect to these pilots the Order would be *ultra vires* the powers of the federal government. So understood, the argument certainly does not hold, and it is not even useful to consider it. The Order impugned is in no way intended to regulate the language of public administration in Quebec; it is intended to regulate air navigation, an exclusive field of the federal government. The provincial legislature has no legislative competence in the field of aeronautics, and it clearly could not provide, for those pilots who are members of the Quebec civil service, rules respecting aeronautics which differed from those validly laid down by the competent federal authority. (See *Johannesson*, cited above.)

I have reviewed and discussed the four propositions summarizing the various arguments for invalidity which the plaintiffs put forward against the *Aeronautical Communications Standards and Procedures Order*, made by the defendant, the federal Minister of Transport, on August 27, 1976. None of these propositions appears to me to be tenable in law, and I know of no other by which the Order could be challenged in law.

As a result, the action is without basis in law and is dismissed.

cle 12 de la loi québécoise qui prescrit que le français est la langue de l'administration publique du Québec, et souligné qu'un certain nombre de pilotes affectés par l'ordonnance (dont l'un des demandeurs, Roger Demers) étaient à l'emploi du gouvernement québécois: il en résulterait, si j'ai bien compris, qu'à l'égard de ces quelques pilotes l'ordonnance serait *ultra vires* des pouvoirs de l'autorité fédérale. Entendu de cette façon, l'argument ne tient certes pas et il est même inutile de s'y arrêter. L'ordonnance attaquée ne vise nullement à réglementer la langue de l'administration publique québécoise; elle vise à réglementer la navigation aérienne, domaine exclusif de l'autorité fédérale. La législature provinciale n'a aucune compétence législative en matière d'aéronautique, et elle ne saurait évidemment définir à l'adresse des quelques pilotes membres de la fonction publique québécoise des règles touchant l'aéronautique qui diffèrent de celles imposées valablement par l'autorité fédérale compétente. (Voir l'arrêt *Johannesson*, ci-haut cité.)

J'ai ainsi passé en revue et discuté les quatre propositions résumant les divers motifs d'invalidité invoqués par les demandeurs à l'encontre de cette *Ordonnance sur les normes et méthodes des communications aéronautiques*, établie par le défendeur, le ministre des Transports du Canada, le 27 août 1976. Sur le plan juridique, aucune de ces propositions ne me paraît soutenable, et je n'en connais aucune autre en vertu de laquelle l'ordonnance pourrait être juridiquement contestée.

L'action, par conséquent, n'est pas fondée en droit et elle sera rejetée.