

A-46-77

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

v.

The Honourable Otto Lang and The Attorney
General of Canada (*Respondents*) (*Defendants*)

and

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

Court of Appeal, Pratte and Le Dain JJ. and Hyde
D.J.—Montreal, April 3; Ottawa, June 27, 1978.

Crown — Aeronautics — Appeal from judgment upholding validity of Aeronautical Communications Standards and Procedures Order — Re aeronautical voice communications — French authorized in certain cases but English to be exclusively used in all other situations — Whether or not Order valid — Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3, s. 6(1),(2),(5) — Official Languages Act, R.S.C. 1970, c. O-2, s. 2 — Canadian Bill of Rights, S.C. 1960, c. 44 [R.S.C. 1970, App. III], s. 2 — Air Regulations, SOR/61-10 as amended by SOR/69-627, s. 104(k) — Aeronautical Communications Standards and Procedures Order, SOR/76-551, s. 7.

This appeal is from a judgment of the Trial Division dismissing the action brought by appellants primarily to have the *Aeronautical Communications Standards and Procedures Order* set aside. That Order concerned languages to be used in aeronautical voice communications; it authorized the use of French in certain cases but required exclusive use of English in all other circumstances. Appellants argue that the Order is invalid on the grounds that (1) the *Aeronautics Act* did not empower the Minister to make it, (2) the Order is contrary to the *Official Languages Act*, (3) even if the Minister did not exceed his power by issuing the Order, he used this power for a purpose not provided in the Act, and (4) the Order is discriminatory, contrary to the *Canadian Bill of Rights*.

Held, the appeal is dismissed.

Per Pratte J.: The Minister's power to issue this Order hinges on whether or not language is a communications "procedure". Since appellants admit that speech and vocabulary are communications procedures, they cannot deny that a language used for communicating is a communications procedure. Even if French be considered a customary official language for Quebec, there is no contradiction between that status and the possibility that the use of French might be prohibited in aeronautics for

A-46-77

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

a

c.

L'honorable Otto Lang et le procureur général du
Canada (*Intimés*) (*Défendeurs*)

b

et

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

c

Cour d'appel, les juges Pratte et Le Dain, le juge
suppléant Hyde—Montréal, le 3 avril; Ottawa, le
27 juin 1978.

d

Couronne — Aéronautique — Appel contre un jugement confirmant la validité de l'Ordonnance sur les normes et méthodes des communications aéronautiques — Matière relative aux communications verbales dans l'aéronautique — Usage du français autorisé dans certains cas, mais la langue anglaise doit être exclusivement employée dans tous les autres cas — L'Ordonnance est-elle valable? — Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, c. A-3, art. 6(1),(2),(5) — Loi sur les langues officielles, S.R.C. 1970, c. O-2, art. 2 — Déclaration canadienne des droits, S.C. 1960, c. 44 [S.R.C. 1970, App. III], art. 2 — Règlement de l'Air, DORS/61-10 modifié par DORS/69-627, art. 104k) — Ordonnance sur les normes et méthodes des communications aéronautiques, DORS/76-551, art. 7.

e

f

Il s'agit d'un appel contre un jugement rendu par la Division de première instance rejetant une action intentée par les appellants principalement aux fins d'obtenir l'annulation de l'*Ordonnance sur les normes et méthodes des communications aéronautiques*. L'*Ordonnance* concerne les langues à employer dans les communications verbales aéronautiques; elle autorisait l'emploi du français dans certains cas, mais exigeait l'emploi exclusif de l'anglais dans toutes les autres circonstances. Les appellants allèguent que l'*Ordonnance* n'est pas valable pour les motifs que: (1) la *Loi sur l'aéronautique* n'a pas habilité le Ministre à rendre cette ordonnance, (2) l'*Ordonnance* est en contradiction avec les dispositions de la *Loi sur les langues officielles*, (3) même si le Ministre n'a pas excédé ses pouvoirs en rendant l'*Ordonnance*, il a exercé ces pouvoirs dans un but non prévu par la Loi, et (4) l'*Ordonnance* est discriminatoire et en contradiction avec la *Déclaration canadienne des droits*.

i

Arrêt: l'appel est rejeté.

Le juge Pratte: Le pouvoir du Ministre de rendre cette ordonnance repose sur la question de savoir si la langue est une «méthode» de communication. Comme les appellants ont admis que la parole et le vocabulaire sont des méthodes de communication, ils ne peuvent pas nier qu'une langue employée pour communiquer fait partie des méthodes de communication. Même si le français est considéré comme une langue officielle coutumière pour le Québec, il n'y a aucune contradiction entre

j

safety reasons. In the *Official Languages Act*, "equality" is a relative equality. That Act does not alter the Minister's power to issue an order under the *Aeronautics Act*, and the prohibition of the use of French in air communications, should it be more dangerous than the use of English, does not contradict this principle of equality. The Order does not offend the principle of "equality before the law", in the *Canadian Bill of Rights*, for it treats anglophones and francophones in the same way. In cases specified by the Order, both are authorized to speak French, and the provision that apart from these cases only English is authorized applies to both groups. Although the Minister may have yielded to union pressure by instituting this Order, this fact neither leads to the conclusion that there was a misuse of power, nor affects the Order's validity.

Per Le Dain J. (Hyde D.J. concurring): The power to determine the language or languages of aeronautical communications in the interest of air safety must extend to such communications anywhere in Canada and to any language that might be used, having regard to the international character of aeronautics. Given the necessary scope of this power under the *Aeronautics Act* it cannot be inferred from the language of the *Official Languages Act* that Parliament intended that this power should be subordinated to the provisions of the latter Act. This would be the effect if it were held that the *Official Languages Act* is to apply to the sphere of air traffic control without regard to the responsibility under the *Aeronautics Act* for air safety. It would require a very clear expression of legislative intention to support such a conclusion.

APPEAL.

COUNSEL:

Guy Bertrand and Gilles Grenier for appellants (plaintiffs).

Gaspard Côté, Q.C., and *Michel Robert* for respondents (defendants).

Gary Q. Ouellet for Canadian Air Traffic Control Association Inc. (CATCA) (mis-en-cause).

Louis Crête for Attorney General of Quebec (mis-en-cause).

Robert Buchan and Lynn Kassie for Keith Spicer (mis-en-cause).

SOLICITORS:

Bertrand, Otis & Grenier, Quebec, for appellants (plaintiffs).

Deputy Attorney General of Canada for respondents (defendants).

Levasseur, Ouellet, Morneau, Plourde & Lévesque, Quebec, for Canadian Air Traffic

ce statut et la possibilité que l'emploi du français soit interdit dans l'aéronautique pour des motifs de sécurité. L'égalité prévue dans la *Loi sur les langues officielles* est relative. Cette loi ne diminue en rien le pouvoir du Ministre de rendre une ordonnance en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, et l'interdiction de l'usage du français dans les communications aériennes n'est pas en contradiction avec ce principe d'égalité, s'il est plus dangereux d'employer le français que l'anglais. L'Ordonnance ne viole pas le principe de «l'égalité devant la loi», prévu dans la *Déclaration canadienne des droits*, car elle traite les anglophones et les francophones de façon identique. Les uns et les autres sont autorisés, dans les cas que l'Ordonnance détermine, à parler français et la prescription suivant laquelle, hors ces cas, l'anglais est la seule langue autorisée, s'applique aux uns comme aux autres. Quoique le Ministre ait pu céder à la pression des syndicats en rendant cette ordonnance, ce fait n'amène pas à conclure qu'il y a eu détournement de pouvoir, et n'a aucun effet sur la validité de l'Ordonnance.

Le juge Le Dain (le juge suppléant Hyde souscrivait): Le pouvoir de déterminer la ou les langues à employer dans les communications aéronautiques, afin d'assurer la sécurité de la navigation aérienne, doit s'appliquer à toutes communications semblables partout au Canada et à toute langue utilisée, compte tenu du caractère international de l'aéronautique. Étant donné le champ d'application nécessaire de ce pouvoir en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, on ne peut pas déduire du libellé de la *Loi sur les langues officielles* que le Parlement a voulu que ce pouvoir soit subordonné aux dispositions de cette dernière loi. Ce serait justement le cas si l'on concluait que la *Loi sur les langues officielles* doit s'appliquer dans le domaine du contrôle du trafic aérien sans tenir compte de l'obligation de veiller à la sécurité de la navigation aérienne en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*. Seule une intention législative exprimée de façon parfaitement claire pourrait justifier une telle conclusion.

f APPEL.

AVOCATS:

Guy Bertrand et Gilles Grenier pour les appelants (demandeurs).

Gaspard Côté, c.r., et *Michel Robert* pour les intimés (défendeurs).

Gary Q. Ouellet pour Canadian Air Traffic Control Association Inc. (CATCA) (mis-en-cause).

Louis Crête pour le procureur général du Québec (mis-en cause).

Robert Buchan et Lynn Kassie pour Keith Spicer (mis-en-cause).

i PROCUREURS:

Bertrand, Otis & Grenier, Québec, pour les appelants (demandeurs).

Le sous-procureur général du Canada pour les intimés (défendeurs).

Levasseur, Ouellet, Morneau, Plourde & Lévesque, Québec, pour Canadian Air Traffic

Control Association Inc. (CATCA) (mis-en-cause).

Attorney General of Quebec on his own behalf (mis-en-cause).

Gowling & Henderson, Ottawa, for Keith Spicer (mis-en-cause). a

Control Association Inc. (CATCA) (mis-en-cause).

Le procureur général du Québec pour son propre compte (mis-en-cause).

Gowling & Henderson, Ottawa, pour Keith Spicer (mis-en-cause).

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

PRATTE J.: This appeal is from a judgment of the Trial Division¹ dismissing the action brought by appellants primarily for the purpose of having the *Aeronautical Communications Standards and Procedures Order* issued by the federal Minister of Transport on August 27, 1976² set aside. This Order, which concerns the languages that may be used in aeronautical voice communication, authorizes the use of French in certain cases and requires exclusive use of English in all other circumstances. b

Appellants maintain that the Order is invalid for four reasons:

(a) the Minister of Transport was not empowered under the *Aeronautics Act* (R.S.C. 1970, c. A-3) to issue it;

(b) it is contrary to the *Official Languages Act* (R.S.C. 1970, c. O-2); c

(c) if the Minister did not exceed his jurisdiction by issuing the order, he certainly used his powers for a purpose not provided for in the Act; d

(d) the Order is discriminatory and therefore contrary to the *Canadian Bill of Rights*, S.C. 1960, c. 44 (R.S.C. 1970, App. III). e

The Court must consider each of these arguments, only the first three of which were put forward at the trial. f

I—Powers of the Minister under the *Aeronautics Act*

The impugned Order was issued by the Minister under section 104(k) of the *Air Regulations*, which in turn were issued under section 6 of the *Aeronautics Act*. g

Voici les motifs du jugement rendu en français par

LE JUGE PRATTE: Ce pourvoi est dirigé contre le jugement de la Division de première instance¹ qui a rejeté l'action que les appelants avaient intentée dans le but principal de faire annuler l'*Ordonnance sur les normes et méthodes des communications aéronautiques* édictée par le ministre des Transports du Canada le 27 août 1976.² Cette ordonnance, relative aux langues qui peuvent être utilisées dans les communications parlées en aéronautique, autorise l'usage du français en certains cas et impose l'usage exclusif de l'anglais en toutes autres circonstances. h

Les appelants soutiennent que l'Ordonnance est nulle pour quatre motifs: i

a) Le Ministre n'avait pas, suivant la *Loi sur l'aéronautique* (S.R.C. 1970, c. A-3), le pouvoir de l'édicter; j

b) elle contredit la *Loi sur les langues officielles* (S.R.C. 1970, c. O-2); k

c) si le Ministre n'a pas excédé sa compétence en édictant l'Ordonnance, il a, en tout cas, exercé ses pouvoirs pour une fin autre que celle prévue par la Loi; l

d) l'Ordonnance est discriminatoire et, en cela, contrevient à la *Déclaration canadienne des droits*, S.C. 1960, c. 44 (S.R.C. 1970, App. III). m

Il convient d'étudier chacun de ces moyens dont seuls les trois premiers ont été soulevés en première instance. n

I—La compétence du Ministre en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*

L'Ordonnance attaquée a été établie par le Ministre en vertu de l'article 104(k) du *Règlement de l'Air* qui a été lui-même édicté en vertu de l'article 6 de la *Loi sur l'aéronautique*. o

¹ [1977] 2 F.C. 22.

² SOR/76-551, *Canada Gazette*, September 1, 1976.

¹ [1977] 2 C.F. 22.

² DORS/76-551, *Gazette du Canada* du 1^{er} septembre 1976.

Section 6(1) of the *Aeronautics Act* empowers the Minister, with the approval of the Governor in Council, to make "regulations to control and regulate air navigation over Canada" and, more specifically, "such . . . regulations as may be deemed necessary for the safe and proper navigation of aircraft in Canada". Section 6(2) states that these regulations may "authorize the Minister to make orders or directions with respect to . . . matters coming within this section . . .". Any person who violates such an order of the Minister is guilty of an offence and liable, in the words of section 6(5), to "a fine not exceeding one thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding six months or to both".

On November 8, 1969, the Minister exercised his powers under section 6(2) and issued section 104 of the *Air Regulations*,³ of which only the following portion is relevant to the present dispute:

104. The Minister may make orders or directions prescribing standards for the supervision and control of aeronautics . . . and, without restricting the generality of the foregoing, may make orders or directions prescribing standards and conditions

(k) for the standardization of communications equipment and systems and of communications procedures used in air navigation; . . .

The Order that appellants seek to have set aside was issued under section 104, and concerns the languages that may be used for voice communication in air navigation. Appellants claim that it exceeds the powers of the Minister because languages do not constitute "communications equipment and systems" or "communications procedures".

It goes without saying that languages are not communications "equipment" or "systems". The only problem is whether or not language is in fact, as the Trial Judge held, a communications "procedure".

Appellants state in their submission that

[TRANSLATION] In the context of section 104(k) of the *Air Regulations*, the words "communications procedures" mean "methods of communicating", for example by visual signals such as lights or flags, in writing or by sound signals such as

³ SOR/69-627, *Canada Gazette*, December 24, 1969.

L'article 6(1) de la *Loi sur l'aéronautique* permet au Ministre d'établir, avec l'approbation du gouverneur en conseil, «des règlements pour contrôler et régler la navigation aérienne au Canada» et, plus particulièrement, les «règlements qui peuvent être jugés nécessaires pour la navigation sûre et convenable des aéronefs au Canada». Ces règlements, suivant l'article 6(2), peuvent «autoriser le Ministre à établir des ordonnances ou des directives, concernant les matières tombant sous le présent article, . . .». Celui qui contrevient à une ordonnance ainsi établie par le Ministre est coupable d'une infraction et encourt, aux termes de l'article 6(5), «une amende d'au plus mille dollars ou un emprisonnement d'au plus six mois, ou à la fois l'amende et l'emprisonnement.»

Le 8 novembre 1969, le Ministre se prévalait de ses pouvoirs en vertu de l'article 6(2) et édictait l'article 104 du *Règlement de l'Air*³ dont seule la partie ci-après citée est pertinente au litige:

104. Le Ministre peut établir des ordonnances ou des directives qui prescrivent des normes relatives à la surveillance et au contrôle de l'aéronautique, . . . et, sans restreindre la portée générale de ce qui précède, il peut établir des ordonnances ou des directives qui prescrivent des normes et des conditions relativement à ce qui suit:

k) la normalisation des équipements, systèmes et méthodes de communications employés en navigation aérienne; . . .

L'Ordonnance dont les appelants demandent l'annulation a été édictée en vertu de cet article 104; elle porte sur les langues qui peuvent être utilisées dans les communications parlées en navigation aérienne. Les appelants prétendent qu'elle excède la compétence du Ministre parce que, disent-ils, les langues ne sont pas «des équipements, systèmes et méthodes de communications».

Il va de soi que les langues ne sont ni des «équipements» ni des «systèmes» de communication. Le seul problème est celui de savoir si la langue est bien, comme l'a décidé le premier juge, une «méthode» de communication.

Les appelants affirment dans leur mémoire que Dans le contexte de l'article 104K du *Règlement de l'air*, les mots «méthode de communications» signifient «façon d'effectuer la communication», c'est-à-dire, soit par signaux visuels, tels que lumières ou drapeaux, soit par écriture, soit par

³ DORS/69-627, *Gazette du Canada* du 24 décembre 1969.

Morse code or other forms of language (what is known as voice communication).

In support of this argument appellants' counsel first said that the phrase "communications procedures" had a specific meaning in international air law that excluded language. He was, however, unable to substantiate this statement. He also maintained that the Act must be interpreted in such a way as to avoid giving the Minister the right to regulate the language of air communications, because it could not be presumed that the legislator had intended to empower the Minister to change the custom, which dated from long before the *Official Languages Act*, that French was an official language in Quebec. I am not persuaded by this argument. Assuming that counsel for the appellants is right in saying that custom has long made French an official language in Quebec, I see no contradiction between this customary status as an official language and the possibility that the use of French might be prohibited in aeronautics for safety reasons. In my view, the fact that a language is official does not necessarily mean that it may be used under all circumstances.

The phrase "communications procedures" is a general one. Appellants admit that speech and vocabulary are communications procedures. Since this is the case, I fail to see how they can deny that when language is used for communicating it also is a communications procedure. In my view, the Trial Judge was right to dismiss appellants' first argument.

II—The Order and the *Official Languages Act*

Appellants argue that the Order issued by the Minister of Transport is illegal because it is contrary to the *Official Languages Act*, which came into force on September 7, 1969. The main thrust of their argument on this point is easily summarized. Section 2 of the *Official Languages Act* states that the French and English languages possess and enjoy equality of status in Canada; the Order contradicts this principle by prohibiting the use of French in certain cases and not prohibiting the use of English. The two languages do not possess and enjoy equality of status, say appellants, if one of them may be spoken in situations

signaux sonores, tels que morse ou autres formes de langage (ce qu'on appelle la communication en phonie).

Au soutien de cette prétention, leur avocat a d'abord dit que l'expression «méthodes de communication» a, en droit aérien international, un sens précis qui exclut la langue; il a cependant été incapable d'établir le bien-fondé de cette affirmation. Il a aussi soutenu qu'il faut interpréter la Loi de façon à ne pas accorder au Ministre le droit de réglementer la langue des communications en aéronautique parce qu'on ne peut présumer que le législateur ait voulu habiliter le Ministre à modifier la coutume qui, bien avant la *Loi sur les langues officielles*, a fait du français une langue officielle au Québec. Cet argument ne me convainc pas. Prenant pour acquis que l'avocat des appellants ait raison de dire que la coutume a depuis longtemps fait du français une langue officielle au Québec, je ne vois aucune contradiction entre ce statut coutumier de langue officielle et la possibilité que l'usage du français, pour des raisons de sécurité, soit prohibé en aéronautique. Du seul fait qu'une langue soit officielle, il ne s'ensuit pas nécessairement, à mon avis, qu'on puisse l'utiliser en toutes circonstances.

L'expression «méthodes de communication» est générale. Les appelants admettent que la parole ainsi que le vocabulaire sont des méthodes de communication; cela étant, je ne vois pas comment ils peuvent nier que la langue utilisée pour communiquer fasse, elle aussi, partie des méthodes de communication. A mon avis, le premier juge a eu raison de rejeter ce premier moyen des appelants.

II—L'Ordonnance et la *Loi sur les langues officielles*

Les appelants prétendent que l'Ordonnance du ministre des Transports est illégale en ce qu'elle contrevient à la *Loi sur les langues officielles* entrée en vigueur le 7 septembre 1969. L'essentiel de leur argumentation sur ce point peut être facilement résumé. L'article 2 de la *Loi sur les langues officielles* proclame que le français et l'anglais jouissent d'un statut égal au Canada; l'Ordonnance contredit ce principe puisqu'elle prohibe l'usage du français en certains cas et ne prohibe pas l'usage de l'anglais. Les deux langues ne jouissent pas d'un statut égal, disent les appelants, s'il est permis de parler l'une alors qu'on ne peut

where use of the other constitutes a criminal offence.⁴

This argument appears convincing at first glance but fails to stand up under examination.

Section 2 of the *Official Languages Act* and the subtitle preceding it read as follows:

DECLARATION OF STATUS OF LANGUAGES

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.

The concept of an "official language" is rather a vague one. It refers to the language used by the government in its relations with the public. To say that French and English are official languages is simply to state that these two languages are those which are normally used in communications between the government and its citizens. In my view the impugned Order does not contradict the first part of section 2 of the *Official Languages Act* because, as I have already said, a language may be an official language in a country even though, for safety reasons, its use is prohibited in certain exceptional circumstances.

In any case, it is not on the first part of section 2 that counsel for the appellants based his argument, but on the second part, which states that the two languages are equal. In this connection it should be noted that the equality proclaimed by section 2 cannot be an absolute equality, since this would imply, among other things, that the two languages were used with equal frequency. The equality referred to is, as I understand it, a relative equality requiring only that in identical circumstances the two languages receive the same treatment. If, as some people maintain, it was more dangerous to use French than English for air communications in Canada and Quebec, it seems to me that the use of French for this type of communication could be prohibited without contradicting the principle of equality enshrined in section 2. The fact that it

⁴ Appellants also claimed, although they did not insist on this argument at the hearing, that the impugned Order was contrary to section 10 of the *Official Languages Act*. The Trial Judge dismissed this claim and I do not think anything need be added to what he said on this point.

utiliser l'autre sans commettre une offense pénale.⁴

Cet argument, frappant au premier abord, ne résiste pas à l'examen.

L'article 2 de la *Loi sur les langues officielles* ainsi que le sous-titre qui le précède se lisent comme suit:

DÉCLARATION DU STATUT DES LANGUES

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.

La notion de «langue officielle» est assez imprécise. Elle se réfère à la langue utilisée par l'administration dans ses relations avec le public. Dire que l'anglais et le français sont langues officielles, c'est tout simplement affirmer que ces deux langues sont celles qui sont normalement utilisées dans les communications entre l'État et les citoyens. L'Ordonnance attaquée, à mon avis, ne contredit pas la première partie de l'article 2 de la *Loi sur les langues officielles* parce que, comme je l'ai déjà dit, une langue peut être officielle dans un pays même si, pour des motifs de sécurité, son usage est prohibé en certaines circonstances exceptionnelles.

Ce n'est d'ailleurs pas sur la première partie de l'article 2 que l'avocat des appelants a fondé son argumentation, mais bien sur la seconde partie de cette disposition qui affirme l'égalité des deux langues. A ce sujet, il faut remarquer que l'égalité proclamée par l'article 2 ne peut être une égalité absolue qui supposerait nécessairement, entre autres choses, que les deux langues soient utilisées aussi fréquemment l'une que l'autre. Cette égalité est, à mon sens, une égalité relative qui exige seulement que les deux langues soient, dans des circonstances identiques, traitées de même façon. Si, comme certains le prétendent, il était plus dangereux d'utiliser le français que l'anglais dans les communications aériennes au Canada et au Québec, il me semble que l'on pourrait, sans contredire le principe d'égalité consacré par l'article 2,

⁴ Les appelants ont aussi prétendu, encore qu'ils n'aient pas insisté sur ce moyen à l'audience, que l'Ordonnance attaquée contrevient à l'article 10 de la *Loi sur les langues officielles*. Le premier juge a rejeté cette prétention et je ne crois pas qu'il y ait lieu de rien ajouter à ce qu'il a dit sur ce point.

was more dangerous to speak French in the air than English would be a circumstance that would justify treating the two languages differently. For these reasons, I do not think the impugned Order is contrary to section 2 of the *Official Languages Act* solely on the grounds that it prohibits the use of French and allows the use of English.

I would add that in my opinion even if the Order conflicted with section 2 it would not necessarily follow that it was illegal. On the basis of the *Aeronautics Act* alone, the Minister had the power to issue this Order. If appellants were correct in saying that this is no longer the case since the passage of the *Official Languages Act*, the reason for this change would have to be that the latter Act had the effect of limiting the power to institute such regulations as may be "deemed necessary for the safe and proper navigation of aircraft in Canada" conferred by section 6 of the *Aeronautics Act*. In my view, however, this regulatory power (to the extent that its exercise is dictated by safety requirements) remains the same after the coming into force of the *Official Languages Act* as it was before. I cannot believe that in proclaiming the equality of French and English "in all the institutions of the Parliament and Government of Canada" Parliament intended to limit the power of the Minister of Transport to issue regulations that he deemed necessary to ensure the safety of air navigation.

III—Did the Minister use his powers for purposes other than those the Act provides for?

Appellants claim that the impugned Order was issued by the Minister in order to meet the demands of the Canadian Air Traffic Control Association Inc. (CATCA) and the Canadian Air Line Pilots Association (CALPA), who were refusing to end the strike that was paralyzing air traffic in the country unless the Minister put a stop at least temporarily to the use of French becoming generalized for air communication in Quebec. In doing so, appellants maintain, the Minister was guilty of a misuse of power, in that a power given him by the Act to enable him to ensure the safety of air navigation was used by him to end a strike.

prohiber l'usage du français dans ce genre de communications. Car, le fait qu'il soit plus dangereux de parler français qu'anglais dans l'air serait une circonstance qui autoriserait à traiter les deux langues de façons différentes. Pour ces raisons, je ne pense pas que l'Ordonnance attaquée, du seul fait qu'elle interdise l'usage du français et permette l'usage de l'anglais, contrevienne à l'article 2 de la *Loi sur les langues officielles*.

J'ajouterai qu'à mon avis, même si l'Ordonnance venait en conflit avec l'article 2, il ne s'ensuivrait pas qu'elle soit illégale. A ne considérer que la *Loi sur l'aéronautique*, le Ministre avait le pouvoir d'édicter cette ordonnance. Si les appelants avaient raison de dire qu'il n'en est plus ainsi depuis l'adoption de la *Loi sur les langues officielles*, ce serait nécessairement parce que cette dernière loi aurait eu pour effet de limiter le pouvoir conféré par l'article 6 de la *Loi sur l'aéronautique* d'établir les règlements «jugés nécessaires pour la navigation sûre et convenable des aéronefs au Canada». Or, à mon sens, ce pouvoir réglementaire (dans la mesure où son exercice est dicté par des impératifs de sécurité) est demeuré, après la mise en vigueur de la *Loi sur les langues officielles*, ce qu'il était auparavant. Je ne peux croire que le Parlement, en proclamant l'égalité du français et de l'anglais «dans toutes les institutions du Parlement et du gouvernement du Canada», ait entendu limiter le pouvoir du ministre des Transports d'édicter les règlements qu'il jugeait nécessaires pour assurer la sécurité de la navigation aérienne.

III—Le Ministre a-t-il utilisé son pouvoir pour des fins autres que celles prévues par la Loi?

L'Ordonnance attaquée, au dire des appelants, a été édictée par le Ministre pour satisfaire aux exigences de la Canadian Air Traffic Control Association Inc. (CATCA) et de la Canadian Air Line Pilots Association (CALPA) qui refusaient de mettre fin à la grève qui paralysait alors le trafic aérien au pays à moins que le Ministre n'empêche, au moins temporairement, que l'usage du français ne se généralise dans les communications aériennes au Québec. Ce faisant, le Ministre, prétendent les appelants, s'est rendu coupable de détournement de pouvoir puisqu'il a utilisé dans le but de mettre fin à une grève un pouvoir que la Loi lui accordait pour lui permettre d'assurer la sécurité de la navigation aérienne.

In my view, the Trial Judge was right to dismiss this argument. The record shows only that the Minister yielded to pressure from CATCA and CALPA when he instituted the impugned Order. This fact alone does not lead to the conclusion that there was a misuse of power. Persons invested with regulatory powers respond every day to the pressures of public opinion in exercising those powers. This fact has no effect on the validity of the ensuing actions, although their wisdom and timeliness may, often quite rightly, be criticized.

IV—The Order is a discriminatory measure which is contrary to the *Canadian Bill of Rights*

Appellants' final argument, which they did not put forward at the trial, is that the Order is discriminatory and therefore contrary to the principle of "equality before the law" enshrined in section 2 of the *Canadian Bill of Rights*. The Order is discriminatory, in appellants' view, because it permits anglophones to use their mother tongue at all times while denying the same right to francophones.

I fail to understand this argument. A law is discriminatory and contrary to the principle of equality before the law if, without good cause, it provides that persons in identical situations shall receive different treatment. Nothing of this kind is involved here. The Order treats francophones and anglophones in the same way: in the cases specified by the Order, both are authorized to speak French, and the provision that apart from these cases only English is authorized applies to both groups.

In fact, appellants' objection to the Order is precisely that it gives identical treatment to persons who should be treated differently because they speak different languages. I am not required to decide whether or not this objection is a valid one, since even if it were the Order would not for that reason be discriminatory or contrary to the principle of equality before the law, which, it must not be forgotten, ensures equality of persons, not of languages.

A mon avis, le premier juge a eu raison de rejeter cet argument. Tout ce que révèle le dossier c'est que le Ministre, en établissant l'Ordonnance attaquée, a cédé aux pressions qu'exerçaient la CATCA et la CALPA. Or, on ne peut, de cela seulement, conclure qu'il y ait eu détournement de pouvoir. Il arrive chaque jour que des autorités investies de pouvoirs réglementaires obéissent, dans l'exercice de leurs pouvoirs, aux pressions de l'opinion publique. Les actes qu'elles posent alors n'en sont pas moins valides encore qu'il soit permis, souvent avec raison, d'en critiquer la sagesse et l'opportunité.

IV—L'Ordonnance est une mesure discriminatoire qui contrevient à la *Déclaration canadienne des droits*

Le dernier argument des appelants, qu'ils n'ont pas fait valoir en première instance, est que l'Ordonnance est discriminatoire et, à cause de cela, contraire au principe de «l'égalité devant la loi» que consacre l'article 2 de la *Déclaration canadienne des droits*. L'Ordonnance est discriminatoire, suivant les appelants, en ce qu'elle permet aux anglophones de toujours utiliser leur langue maternelle alors qu'elle refuse le même droit aux francophones.

Je ne comprends pas cet argument. Une loi est discriminatoire et contraire au principe de l'égalité devant la loi, si, sans raison valable, elle prescrit que des personnes qui sont dans des situations identiques soient traitées de façons différentes. Rien de tel n'existe ici. L'Ordonnance traite de même façon francophones et anglophones: les uns et les autres sont autorisés, dans les cas que l'Ordonnance détermine, à parler français et la prescription suivant laquelle, hors ces cas, l'anglais est la seule langue autorisée, s'adresse aux uns comme aux autres.

En réalité, ce que les appelants reprochent à l'Ordonnance c'est précisément de traiter de façon identique des personnes qui, parce qu'elles sont de langues différentes, devraient être traitées de façons différentes. Je n'ai pas à dire si ce reproche est fondé car, même s'il l'était, l'Ordonnance n'en serait pas pour autant discriminatoire et ne contredirait pas, à cause de cela, le principe de l'égalité devant la loi qui, il ne faut pas l'oublier, assure l'égalité des personnes, non celle des langues.

For these reasons I would dismiss the appeal with costs.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

LE DAIN J.: The principal attack upon the validity of the *Aeronautical Communications Standards and Procedures Order*, which prohibits the use of French except to a certain defined and limited extent in air traffic control, is that it is repugnant to section 2 of the *Official Languages Act*, which reads 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.

As I read section 2 it is more than a mere statement of principle or the expression of a general objective or ideal. That it is in relation to the *Official Languages Act* as a whole—the expression of the essential spirit of the Act to which reference is made in other provisions—but it is also the affirmation of the official status of the two languages and the legal right to use French, as well as English, in the institutions of the federal government. Other sections of the Act, such as sections 9 and 10, are concerned with what must be done by way of implementation to make this an effective right and a practical reality. What is chiefly involved is the provision of sufficient bilingual personnel in the public service to ensure that, in the words of section 9, “members of the public can obtain available services from and can communicate with it in both official languages”. There are other provisions in the Act which impose specific duties on institutions of the Government of Canada to give effect to the official status of the two languages but section 2 would appear to be the only provision from which one may derive a right to use French, as well as English, as a language of work as well as a language of service in the federal government. As such, it is in my respectful opinion more than a merely introductory provision, but rather the legal foundation of the right to use French, as well as English, in the public service of Canada, whether as a member of the service or a member of the public who has dealings with it. Of

Pour tous ces motifs, je rejeterais l'appel avec dépens.

* * *

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

LE JUGE LE DAIN: Le principal motif d'attaque contre la validité de l'*Ordonnance sur les normes et méthodes des communications aéronautiques*, laquelle interdit l'utilisation de la langue française dans le contrôle du trafic aérien, sauf dans une certaine mesure définie et limitée, est que l'Ordonnance serait en contradiction avec l'article 2 de la *Loi sur les langues officielles*, dont voici le libellé:

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.

Suivant mon interprétation de l'article 2, celui-ci est plus qu'une simple déclaration de principe ou l'expression d'un but ou d'un idéal général. Il l'est par rapport à la *Loi sur les langues officielles* dans son ensemble—l'expression de l'esprit principal de la Loi auquel d'autres dispositions de la Loi se réfèrent—mais il est également l'affirmation du statut officiel des deux langues et du droit strict d'employer le français, tout comme l'anglais, dans les institutions du gouvernement fédéral. D'autres articles de la Loi, tels que les articles 9 et 10, réglementent les modalités d'application afin d'en faire un droit effectif et une réalité pratique. Le principal problème consiste à fournir des employés bilingues en nombre suffisant dans la fonction publique pour veiller à ce que, suivant le libellé de l'article 9, «le public puisse communiquer avec eux et obtenir leurs services dans les deux langues officielles». D'autres dispositions de la Loi imposent des obligations spécifiques aux institutions du gouvernement du Canada pour donner effet au statut officiel des deux langues, mais l'article 2 paraît être la seule disposition de laquelle peut découler un droit d'employer le français ou l'anglais comme langue de travail et comme langue de service dans le gouvernement fédéral. A mon humble avis, l'article 2 est, à ce titre, plus qu'une simple disposition introductive, il est plutôt le fondement juridique de l'emploi du français, comme de l'anglais, dans la fonction publique du Canada, que ce soit comme fonctionnaire ou comme

course, the practical implementation required to make that an effective right is another thing. That is the chief reason for the office of the Commissioner of Official Languages with the duty to watch over compliance with the Act. The annual reports of the Commissioner show that implementation is a long and difficult process.

The issue in the present case is not really one of implementation—the provision of sufficient bilingual personnel to permit air traffic control to be conducted in French, as well as English, in the Province of Quebec—but rather the legal right to use French in air traffic control. Controllers and pilots are prohibited from using French except to the extent permitted by the Order. In sections 3 to 6 inclusive the Order defines the circumstances in which French may be used. Section 7 reads as follows:

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.

This is, in effect, the provision that is attacked as being in conflict with section 2 of the *Official Languages Act*. In so far as section 7 of the Order denies the legal right to use French in the branch of the federal government that performs the public service of air traffic control I cannot, with respect, see how it can be reconciled with section 2. It appears to me to be at variance with the legal right affirmed by that section. The question is whether such conflict renders the Order invalid.

The Order can only be valid in these circumstances if it has an independent source of statutory authority that is not affected by the *Official Languages Act*. As its preamble indicates, the Order was made pursuant to subsection 6(2) of the *Aeronautics Act* and paragraph 104(k) of the *Air Regulations*. Subsection 6(2) reads as follows:

6. . . .

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

membre du public traitant avec lui. Bien entendu, la mise en application pratique nécessaire afin d'en faire un droit effectif est une toute autre histoire. C'est la principale raison d'être du bureau du Commissaire aux langues officielles à qui il incombe de veiller au respect de la Loi. Les rapports annuels du Commissaire montrent que la mise en application est un processus long et difficile.

En l'espèce, le litige ne porte pas réellement sur la mise en application de la Loi—fournir des employés bilingues en nombre suffisant pour permettre le contrôle du trafic aérien en français comme en anglais dans la province de Québec—il s'agit plutôt du droit strict à employer le français dans le contrôle du trafic aérien. Il est interdit aux contrôleurs et aux pilotes d'employer le français, sauf dans la mesure permise par l'Ordonnance. Dans ses articles 3 à 6 inclus, l'Ordonnance définit les circonstances dans lesquelles l'emploi du français est permis. Voici le libellé de l'article 7:

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.

C'est précisément la disposition attaquée, parce qu'elle serait en contradiction avec l'article 2 de la *Loi sur les langues officielles*. Dans la mesure où l'article 7 de l'Ordonnance refuse le droit strict d'employer le français dans la division du gouvernement fédéral qui assure le service public de contrôle du trafic aérien, en toute déférence je ne vois pas comment on pourrait le réconcilier avec l'article 2 de la Loi. A mon avis, il me paraît en contradiction avec le droit strict reconnu par ce dernier article. Il s'agit de savoir si cette contradiction rend l'Ordonnance nulle.

En l'espèce, l'Ordonnance ne peut être valide que si elle s'appuie sur un texte de loi indépendant qui n'est pas affecté par la *Loi sur les langues officielles*. Ainsi que le montre le préambule, l'Ordonnance a été rendue conformément au paragraphe 6(2) de la *Loi sur l'aéronautique* et à l'alinéa 104k) du *Règlement de l'Air*. Voici le libellé du paragraphe 6(2):

6. . . .

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

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

Subsections 6(1) and 6(2) were subsections 4(1) and 4(2) respectively of the *Aeronautics Act*, R.S.C. 1952, c. 2. The *Air Regulations* were adopted in 1960 (SOR/61-10, *Canada Gazette*, Part II, January 11, 1961). Section 104 of the Regulations was adopted on November 8, 1969, as one of several amendments to the Regulations made pursuant to the then section 4 of the Act. It was thus part of the Regulations made under subsection (1) of what was then section 4 and is now section 6 and would accordingly appear to be authorized by subsection (2) thereof. It is to be noted that section 104 is a general authorization covering a number of matters falling within subsection 6(1) and not an authorization to make orders or directions with respect to the matters regulated in a particular section or part of the Regulations. There are such authorizations elsewhere in the Regulations. It was not suggested in argument, however, that the general or comprehensive character of section 104 made it any less a valid part of a regulation made under what is now subsection 6(1) of the Act. I make these observations because quite clearly subsection 6(2) was not meant to provide a means for circumventing the requirement of approval by the Governor in Council of regulations made by the Minister pursuant to subsection 6(1), but no such case was made against section 104. Paragraph (k) of that section, which was relied on as support for the Order, reads as follows:

104. The Minister may make orders or directions prescribing standards for the supervision and control of aeronautics and conditions under which aircraft registered pursuant to these Regulations may be operated and, without restricting the generality of the foregoing, may make orders or directions prescribing standards and conditions

(k) for the standardization of communications systems and of communications procedures used in air navigation; . . .

Paragraph 104(k) relates to matters which fall within subsection 6(1) of the Act, as required by subsection 6(2) thereof, and, in particular, within paragraphs 6(1)(d) and (i), which are as follows:

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

Les paragraphes 6(1) et 6(2) sont les mêmes que les paragraphes 4(1) et 4(2), respectivement, de la *Loi sur l'aéronautique*, S.R.C. 1952, c. 2. Le *Règlement de l'Air* a été édicté en 1960 (DORS/61-10, *Gazette du Canada*, Partie II, 11 janvier 1961). L'article 104 du Règlement a été adopté le 8 novembre 1969 comme l'une des diverses modifications apportées au Règlement édicté conformément à l'article 4 de la Loi alors en vigueur. Il faisait ainsi partie du Règlement édicté en vertu du paragraphe (1) de ce qui était alors l'article 4 et est devenu l'article 6, et il se couvre ainsi de l'autorité du paragraphe (2) dudit article. Il faut remarquer que l'article 104 constitue une autorisation générale couvrant un certain nombre de matières relevant du paragraphe 6(1), et non pas une autorisation d'établir des ordonnances ou des directives concernant des matières régies par un article spécial ou une partie du Règlement. Le Règlement renferme par ailleurs d'autres autorisations de ce genre. On n'a toutefois pas laissé entendre dans l'argumentation que le caractère général et étendu de l'article 104 ferait de cet article une partie moins valable d'un règlement édicté en vertu de ce qui est à présent le paragraphe 6(1) de la Loi. Je fais ces remarques parce que le paragraphe 6(2) n'a évidemment pas pour objet de fournir un moyen de se soustraire à l'exigence de l'approbation par le gouverneur en conseil de tout règlement édicté par le Ministre conformément au paragraphe 6(1), mais on n'a pas fait une telle objection à l'article 104. Voici le libellé de l'alinéa k) dudit article qui sert de fondement à l'ordonnance:

104. Le Ministre peut établir des ordonnances ou des directives qui prescrivent des normes relatives à la surveillance et au contrôle de l'aéronautique, ainsi qu'aux conditions dans lesquelles les aéronefs immatriculés en vertu du présent règlement peuvent être exploités et, sans restreindre la portée générale de ce qui précède, il peut établir des ordonnances ou des directives qui prescrivent des normes et des conditions relativement à ce qui suit:

k) la normalisation des équipements, systèmes et méthodes de communications employés en navigation aérienne; . . .

L'alinéa 104k) se rapporte à des matières relevant du paragraphe 6(1) de la Loi, comme l'exige le paragraphe 6(2) de la Loi, et plus spécialement des alinéas 6(1)d) et i) dont voici le libellé:

6. (1) Subject to the approval of the Governor in Council, the Minister may make regulations to control and regulate air navigation over Canada, including the territorial sea of Canada and all waters on the landward side thereof, and the conditions under which aircraft registered in Canada may be operated over the high seas or any territory not within Canada, and, without restricting the generality of the foregoing, may make regulations with respect to

(d) the conditions under which aircraft may be used or operated;

(i) the institution and enforcement of such laws, rules and regulations as may be deemed necessary for the safe and proper navigation of aircraft in Canada, including the territorial sea of Canada and all waters on the landward side thereof, and of aircraft registered in Canada wherever such aircraft may be;

Looking at paragraph 104(k) of the Regulations as it relates to subsection 6(1) of the Act, I am of the opinion that it includes authority to make such orders or directions with respect to aeronautical communications as may be deemed necessary to ensure safe navigation. Subsection 6(1) of the Act does not make explicit reference to the subject of aeronautical communications nor to the language used in such communications, but in my opinion this matter is necessarily comprised within the subject of air navigation and more particularly within the subject of safe navigation. Effective communication is essential to safe navigation and the language used is of the essence of effective voice communication. I am, therefore, of the opinion that subsection 6(1) of the Act must be construed as empowering the Minister, with the approval of the Governor in Council, to regulate the language to be used in aeronautical communications in the interest of safe navigation, and that this is accordingly a matter in respect of which the Minister may be authorized pursuant to subsection 6(2) to make orders or directions. I am further of the opinion for the reasons given by the learned Trial Judge and my brother Pratte that the language of paragraph 104(k) of the Regulations is sufficiently comprehensive to include the language used in voice communications. The appellants referred to the Chicago Convention 1944 as indicating what should be understood to have been intended by the terms used in paragraph 104(k). In so far as the English version of the paragraph is concerned—"communications procedures used in

6. (1) Sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, le Ministre peut établir des règlements pour contrôler et régler la navigation aérienne au Canada, y compris la mer territoriale du Canada et toutes les eaux du côté de la ligne de base qui fait face à la terre, ainsi que les conditions dans lesquelles un aéronef enregistré au Canada peut être mis en service au-dessus de la haute mer ou d'un territoire qui n'est pas à l'intérieur du Canada; et, sans restreindre la généralité de ce qui précède, il peut édicter des règlements concernant:

d) les conditions dans lesquelles les aéronefs peuvent être utilisés ou mis en service;

i) l'établissement et l'application des principes de droit, règles et règlements qui peuvent être jugés nécessaires pour la navigation sûre et convenable des aéronefs au Canada, y compris la mer territoriale du Canada et toutes les eaux du côté de la ligne de base qui fait face à la terre, ainsi que des aéronefs enregistrés au Canada, en quelque endroit qu'ils se trouvent;

Après examen de l'alinéa 104k) du Règlement dans le contexte du paragraphe 6(1) de la Loi, je suis d'avis que cet alinéa comprend le pouvoir de rendre les ordonnances ou directives relatives aux communications aéronautiques jugées nécessaires pour assurer la sécurité de la navigation. Le paragraphe 6(1) de la Loi ne renvoie pas de façon explicite aux communications aéronautiques, ni à la langue employée dans ces communications, mais, à mon avis, cette matière est nécessairement englobée dans celle de la navigation aérienne, et plus spécialement celle de la sécurité de la navigation. Une communication efficace est essentielle à la sécurité de la navigation, et la langue utilisée est la condition essentielle pour assurer une communication verbale efficace. En conséquence, je suis d'avis que le paragraphe 6(1) de la Loi doit être interprété comme donnant au Ministre le pouvoir, sous réserve d'approbation par le gouverneur en conseil, de réglementer la langue à utiliser dans les communications aéronautiques dans l'intérêt de la sécurité de la navigation, et qu'il s'agit par conséquent d'une matière pour laquelle le Ministre peut être autorisé, conformément au paragraphe 6(2), à rendre des ordonnances ou directives. Pour les motifs rendus par le juge de première instance et par mon collègue le juge Pratte, je suis aussi d'avis que l'alinéa 104k) du Règlement est libellé de façon suffisamment générale pour englober la langue employée dans les communications verbales. Pour étayer leur interprétation des termes utilisés dans l'alinéa 104k), les appelants ont fait des renvois à la Convention de Chicago de 1944.

air navigation”—it may be noted that the recommendations of the International Civil Aviation Organization (ICAO) in Annex 10 of the Convention as to the language to be used in aeronautical telecommunications appear in section 5.2 under the general heading: “Radiotelephony Procedures”. In my opinion the expression “communications procedures”, just as the French version—“*méthodes de communication*”, refers to the manner in which communications are conducted in air navigation and this necessarily includes the particular language or languages used in voice communication.

Given then that paragraph 104(k) of the Regulations authorizes the Minister to make the *Aeronautical Communications Standards and Procedures Order*, it does so by virtue of the authority conferred by the *Aeronautics Act*, and it is the relationship of that authority to section 2 of the *Official Languages Act* that must be considered. The two pieces of legislation, in so far as language is concerned, deal with different subject matter. Their purpose or object in this respect is different. The *Official Languages Act* is concerned with the recognition of French and English as official languages. The *Aeronautics Act*, in so far as language is concerned, contemplates the regulation of the language or languages to be used in aeronautical communications in the interest of air safety. While the preamble to the Order acknowledges the application of the *Official Languages Act* to air traffic control and expresses an intention to introduce bilingualism progressively into air traffic control in the Province of Quebec in the measure that it can be demonstrated to be safe, the regulation of language effected by the Order extends beyond the communications contemplated by the *Official Languages Act* to include, for example, communication between one pilot and another, and it extends beyond the Province of Quebec, as appears in section 7 of the Order which is quoted above. It is obvious that the power to determine the language or languages of aeronautical communications in the interest of air safety must extend to such communications anywhere in Canada and to any language that might be used, having regard to the international character of aeronautics. Given the necessary scope of this

En ce qui concerne le texte anglais de l'alinéa—«*communications procedures used in air navigation*»—on peut remarquer que les recommandations faites par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) dans l'annexe 10 à la Convention, quant à la langue à utiliser dans les télécommunications aéronautiques, figurent dans l'article 5.2 sous le titre général [TRADUCTION] «*méthodes de radiotéléphonie*». A mon avis, l'expression «*communications procedures*», tout comme sa version française «*méthodes de communication*», se rapporte à la manière dont se font les communications dans la navigation aérienne, et ceci comprend nécessairement la ou les langues employées dans les communications verbales.

Étant donné donc que l'alinéa 104k) du Règlement autorise le Ministre à rendre l'*Ordonnance sur les normes et méthodes des communications aéronautiques*, cette autorisation a été accordée en vertu du pouvoir conféré par la *Loi sur l'aéronautique*, et il faut examiner les relations entre ce pouvoir et l'article 2 de la *Loi sur les langues officielles*. En ce qui concerne les langues, ces deux textes législatifs traitent de deux objets différents. Leur but est aussi différent. La *Loi sur les langues officielles* proclame la reconnaissance du français et de l'anglais comme langues officielles. La *Loi sur l'aéronautique* régit la langue employée dans les communications aéronautiques afin d'assurer la sécurité dans la navigation aérienne. Le préambule de l'*Ordonnance* reconnaît l'application de la *Loi sur les langues officielles* au contrôle du trafic aérien et exprime l'intention d'introduire progressivement le bilinguisme dans le contrôle du trafic aérien au Québec, dans la mesure où il est démontré que cela peut être fait sans préjudice à la sécurité, mais la réglementation de la langue faite par l'*Ordonnance* va au-delà du champ des communications envisagées par la *Loi sur les langues officielles* pour inclure, par exemple, les communications entre deux pilotes, et ne se limite pas à la province de Québec, ainsi qu'il appert de l'article 7 précité de l'*Ordonnance*. Évidemment, le pouvoir de déterminer la ou les langues à employer dans les communications aéronautiques, afin d'assurer la sécurité de la navigation aérienne, doit s'appliquer à toutes communications semblables partout au Canada et à toute langue utilisée, compte tenu du caractère international de l'aéronautique. Étant donné le champ d'applica-

power under the *Aeronautics Act* it cannot be inferred from the language of the *Official Languages Act* that Parliament intended that this power should be subordinated to the provisions of the latter Act. This would be the effect if it were held that the *Official Languages Act* is to apply to the sphere of air traffic control without regard to the responsibility under the *Aeronautics Act* for air safety. It would require a very clear expression of legislative intention to support such a conclusion. In reaching this conclusion I do not make any assumption as to the actual effect on air safety of bilingualism in air traffic control. It may well be, as suggested by section 6 of the Order and the Interim Report of the Commission of Inquiry established to study this question, that bilingualism in certain locations and under certain circumstances will increase air safety. It is sufficient to conclude, as I do, that the Order exhibits a *bona fide* concern with air safety and is thus a *bona fide* exercise of the regulatory authority in relation to the language of aeronautical communications that must be held to exist under the *Aeronautics Act*.

I agree with the reasons of my brother Pratte for rejecting the other contentions of the appellants.

For the foregoing reasons I would dismiss the appeal with costs.

* * *

HYDE D.J.: I have had the advantage of reading the reasons of Mr. Justice Le Dain and I share his opinion; consequently, I would dismiss the appeal with costs.

tion nécessaire de ce pouvoir en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, on ne peut pas déduire du libellé de la *Loi sur les langues officielles* que le Parlement a voulu que ce pouvoir soit subordonné aux dispositions de cette dernière loi. Ce serait justement le cas si l'on concluait que la *Loi sur les langues officielles* doit s'appliquer dans le domaine du contrôle du trafic aérien sans tenir compte de l'obligation de veiller à la sécurité de la navigation aérienne en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*. Seule une intention législative exprimée de façon parfaitement claire pourrait justifier une telle conclusion. En tirant cette conclusion, je ne retiens aucune hypothèse relativement aux conséquences réelles du bilinguisme, dans le contrôle du trafic aérien, sur la sécurité de la navigation. Ainsi que le laissent entendre l'article 6 de l'Ordonnance et le rapport provisoire de la Commission d'enquête établie pour examiner la question, il est fort possible qu'en certains endroits et dans certaines circonstances, le bilinguisme permette d'augmenter la sécurité de la navigation aérienne. Il suffit de conclure que l'Ordonnance montre des préoccupations *bona fide* relativement à la sécurité de la navigation aérienne et constitue ainsi un exercice *bona fide* du pouvoir réglementaire en ce qui concerne la langue à employer dans les communications aéronautiques, pouvoir qui existe certainement en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*.

Je souscris aux motifs rendus par mon collègue le juge Pratte pour rejeter les autres allégations des appelants.

Pour ces motifs, l'appel est rejeté avec dépens.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT HYDE: J'ai eu l'avantage de lire les motifs de Monsieur le juge Le Dain et je partage son opinion; en conséquence, je rejetterais l'appel avec dépens.