

T-1869-93

In the Matter of a Reference by the Civil Aviation Tribunal of a Question of Jurisdiction to this Honourable Court Pursuant to Section 18.3 of the Federal Court Act, R.S.C., 1985, as Amended

INDEXED AS: CIVIL AVIATION TRIBUNAL (RE)

Trial Division, Noël J.—Ottawa, June 6 and 29, 1994.

Air law — Transport Minister placing “letter of counselling” advising of Air Regulations violation in pilot’s enforcement record — No penalty imposed — Pilot applying to Civil Aviation Review Tribunal for review — Minister challenging Tribunal’s review jurisdiction on ground restricted to decisions to suspend, cancel or refuse to renew Canadian aviation documents or to assess monetary penalties — Pilot recorded as having breached Act without commission of violation established in conformity with Act — Recording of violation having significant impact on rights, privileges — Minister not entitled to decide holder of aviation document violated regulations enacted pursuant to Part I without suspending document or imposing monetary penalty.

Questions were referred by the Civil Aviation Tribunal for determination by the Federal Court. In flying from New Hampshire to New Brunswick, the pilot of a Canadian registered aircraft allegedly deviated from the departure clearance given by air traffic control. The American authorities imposed no penalty but reported the matter to their Canadian counterparts. After investigating, the Minister of Transport did not impose a penalty, but placed a “Letter of Counselling” advising that the incident constituted a violation of the *Air Regulations* in the pilot’s enforcement record. The pilot sought a review of that finding by the Civil Aviation Tribunal. The Minister argued that the Tribunal had no jurisdiction to review the matter as its review jurisdiction was restricted to decisions to suspend, cancel or refuse to renew Canadian aviation documents, or to assess monetary penalties. It was submitted that the letter of counselling was not a determination that the pilot was guilty of an offence, but merely notice of allegation pursuant to subsection 7.7(1) of the *Aeronautics Act*, and that the Department was not going to seek a sanction for the contravention in accordance with the exercise of the Minister’s prosecutorial discretion. The Minister concluded that the actions were taken in conformity with his supervisory jurisdiction over aeronautics and in the interest of aviation safety. The Tribunal’s position was that the Act limits the administrative enforcement actions available to the Minister to those specified therein i.e. to suspend, cancel or refuse to renew the document or impose a monetary penalty. The questions for determination were: (1) having regard to the scheme of the *Aeronautics Act*, is the Minister of Transport entitled to decide that the holder of a Canadian aviation document has violated a regulation

T-1869-93

Affaire intéressant un renvoi par le Tribunal de l’aviation civile d’une question de compétence devant la Cour en application de l’article 18.3 de la Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), modifiée

RÉPERTORIÉ: TRIBUNAL DE L’AVIATION CIVILE (RE)

Section de première instance, juge Noël—Ottawa, 6 et 29 juin 1994.

Droit aérien — Le ministre des Transports a versé au dossier d’application des règlements d’un pilote une «lettre de conseils» qui lui avait été délivrée pour l’aviser de sa violation du Règlement de l’Air — Aucune peine n’a été imposée — Le pilote s’est adressé au Tribunal de l’aviation civile en vue d’une révision — Le ministre conteste le pouvoir de révision du Tribunal pour le motif que ce pouvoir se limite aux décisions portant suspension, annulation ou refus de renouvellement des documents d’aviation canadiens, ou fixation d’amendes — Il a été consigné dans le dossier du pilote que ce dernier a violé la Loi sans que la perpétration de l’infraction ait été établie conformément à celle-ci — La consignation de la violation a un important impact sur des droits et privilèges — Le ministre n’est pas en droit de décider que le titulaire d’un document d’aviation a violé le règlement pris en application de la partie I sans suspendre ce document ni imposer d’amende.

Le Tribunal de l’aviation civile a renvoyé des questions devant la Cour fédérale pour jugement. Volant de New Hampshire au Nouveau-Brunswick, le pilote d’un avion portant immatriculation canadienne aurait dérogé à l’autorisation de départ donnée par le contrôle de la circulation aérienne. Les autorités américaines n’ont imposé aucune peine, mais elles ont signalé l’affaire à leurs homologues canadiens. Après avoir fait enquête, le ministre des Transports n’a imposé aucune peine, mais il a versé au dossier d’application des règlements du pilote une «lettre de conseils» pour aviser ce dernier que l’incident constituait une violation du *Règlement de l’Air*. Le pilote a demandé au Tribunal de l’aviation civile de réviser cette décision. Le ministre a prétendu que le Tribunal n’avait pas compétence pour connaître de l’affaire, puisque le pouvoir de révision de ce dernier se limitait aux décisions portant suspension, annulation ou refus de renouvellement de documents d’aviation canadiens, ou fixation d’amendes. Il a été allégué que la lettre de conseils n’était pas une décision selon laquelle le pilote était coupable d’une infraction, mais qu’il s’agissait simplement d’un avis de contravention aux termes du paragraphe 7.7(1) de la *Loi sur l’aéronautique*, et que le Ministère n’allait pas sanctionner la contravention compte tenu du pouvoir discrétionnaire de poursuivre du ministre. Le ministre a conclu que ces mesures avaient été prises conformément à son pouvoir de supervision en matière d’aéronautique et dans l’intérêt de la sécurité aérienne. Le Tribunal était d’avis que la Loi limitait les mesures disciplinaires que le ministre pouvait imposer à celles y prévues, c’est-à-dire des mesures de suspension, d’annulation ou de refus de renouvellement du document, ou de fixation d’amendes. Il faut trancher les questions sui-

enacted pursuant to Part I of the Act, without suspending the relevant Canadian aviation document or imposing a monetary penalty not exceeding \$1,000? and (2) if the answer to question 1 was yes, was the document holder entitled to a review of the Minister's decision by the Civil Aviation Tribunal?

Held, question 1 should be answered in the negative and accordingly the second question need not be considered.

The statutory scheme revealed three significant features: (1) A sanction can be imposed only upon the establishment of the commission of the underlying infraction in conformity with the procedure prescribed by the Act, i.e. after the interested party has been afforded an opportunity to present his case before the Tribunal. (2) The Minister has the burden of establishing any ground of suspension or the commission of an infraction before the Tribunal, except a suspension based on medical grounds, in which case the document holder bears the burden of establishing that the ministerial decision was wrong. (3) The Act recognizes the Minister's authority to maintain an enforcement record and the recording of the commission of an infraction in an offender's record is an adjunct to a finding made in conformity with the procedure prescribed by the Act that an infraction has been committed.

The problem with letters of counselling is that they are issued on the basis that a provision of the Act or Regulations has been violated and the violation is recorded in the document holder's enforcement record. The intent of the policy, to maintain a record of established violations, and the text of the letter of counselling, unambiguously stating that there had been a violation of the *Air Regulations*, contradicted the Minister's position that a letter of counselling is merely a notice of allegation that an infraction had been committed. The subject of a letter of counselling is recorded as having breached the Act even though the commission of an offence has not been established in conformity with the Act.

The recording of a violation in a document holder's record has a significant impact on the rights and privileges of the person affected. The right of appeal from a ministerial decision relating to record notations under section 8.3 recognizes that substantive rights are affected by a ministerial decision to maintain a record of a suspension or penalty beyond the two-year statutory period. Maintenance of these records of violations is important to the enforcement of the Act as a deterrent to reoffending and as a justification of a more severe penalty in case of a further breach. The interests at stake are such that the Act does not authorize the Minister to record an infraction unless established as provided for in the legislation.

vantes: 1) Compte tenu de l'économie de la *Loi sur l'aéronautique*, le ministre des Transports peut-il décider que le titulaire d'un document d'aviation canadien a violé un texte d'application pris en vertu de la partie I de la Loi sans suspendre le document d'aviation canadien en cause, ni imposer une amende ne dépassant pas 1 000 \$? 2) Si la réponse à la première question est affirmative, le titulaire du document peut-il faire réviser par le Tribunal de l'aviation civile la décision du ministre?

Jugement: il faut répondre à la première question par la négative et, en conséquence, il n'est pas nécessaire d'examiner la seconde question.

Il ressort de l'économie de la Loi trois importantes caractéristiques: 1) une sanction peut être imposée seulement lorsque la perpétration de l'infraction fondamentale a été établie conformément à la procédure prescrite par la Loi, c'est-à-dire qu'après que la partie intéressée a eu la possibilité de présenter ses arguments devant le Tribunal. 2) Il incombe au ministre d'établir le motif de la suspension ou la perpétration de l'infraction devant le Tribunal, sauf une suspension fondée sur des raisons médicales, auquel cas le titulaire d'un document a l'obligation d'établir que la décision ministérielle est erronée. 3) La Loi reconnaît le pouvoir du ministre de tenir un dossier d'application des règlements, et la consignation de la perpétration d'une infraction dans le dossier d'un contrevenant est accessoire à une décision, rendue conformément à la procédure prescrite par la Loi, selon laquelle une infraction a été commise.

Le problème qui se pose relativement aux lettres de conseils réside dans le fait que ces lettres sont envoyées lorsqu'une disposition de la Loi ou du Règlement a été violée, et que cette violation est consignée dans le dossier d'application des règlements du titulaire d'un document. Le but de la politique, celle de maintenir un dossier des violations établies, ainsi que le texte de la lettre de conseils disant sans équivoque qu'il y a eu violation du *Règlement de l'Air*, contredisent la position du ministre selon laquelle une lettre de conseils n'est rien d'autre qu'un avis d'allégation selon lequel une infraction a été commise. Le destinataire d'une lettre de conseils voit consigner dans son dossier le fait qu'il a violé la Loi même si la perpétration d'une infraction n'a pas été établie conformément à celle-ci.

La consignation d'une violation dans le dossier du titulaire d'un document a un impact important sur les droits et privilèges de l'intéressé. Le droit d'interjeter appel d'une décision ministérielle relative à des mentions faites dans un dossier en application de l'article 8.3 est une reconnaissance du fait que les droits de fond sont touchés par la décision ministérielle de maintenir une mention de suspension ou peine au-delà de la période de deux ans prévue par la loi. Le maintien de ces dossiers de violations est essentiel à l'application de la Loi, parce qu'il constitue un effet préventif contre toute récidive et une justification de l'imposition d'une peine plus sévère en cas de nouvelle violation. Les intérêts en jeu sont tels que la Loi n'autorise pas le ministre à consigner une infraction sans que sa perpétration ait été établie selon la procédure y prévue.

Where an infraction is significant enough to warrant its recording, but not serious enough to warrant a monetary penalty, the Minister may assess a purely symbolic monetary penalty as no minimum is prescribed under the Act. This provides sufficient flexibility for the Minister to meet his policy concerns without taking away a document holder's right to an independent review when confronted with an infraction under the Act. If the Minister's position is that the nature of the infraction does not warrant providing a right to an independent review, then he is acting outside the ambit of the statute.

Lorsqu'une infraction est suffisamment importante pour justifier sa consignation, mais pas assez sérieuse pour justifier l'imposition d'une amende, le ministre peut imposer une amende purement symbolique puisque la Loi ne prescrit aucun minimum. Cela donne au ministre, face à une infraction visée à la Loi, la flexibilité suffisante pour dissiper ses préoccupations de principe sans enlever au titulaire d'un document son droit à une révision par un organisme indépendant. Si le ministre estime que la nature de l'infraction ne justifie pas l'octroi du droit à une révision par un organisme indépendant, il agit alors en dehors du cadre législatif.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Aeronautics Act, R.S.C., 1985, c. A-2, ss. 6.6 (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.)) c. 33, s. 1), 6.7 (as enacted *idem*), 6.8 (as enacted *idem*), 6.9 (as enacted *idem*), 7 (as am. *idem*), 7.1 (as enacted *idem*), 7.2 (as enacted *idem*), 7.3 (as enacted *idem*), 7.4 (as enacted *idem*), 7.5 (as enacted *idem*), 7.6 (as enacted *idem*; S.C. 1992, c. 4, s. 19), 7.7 (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.)), c. 33, s. 1, 7.8 (as enacted *idem*), 7.9 (as enacted *idem*), 8 (as am. *idem*), 8.1 (as enacted *idem*), 8.2 (as enacted *idem*), 8.3 (as enacted *idem*), 26 (as am. *idem*, s. 4), Part IV (ss. 29-37) (as enacted *idem*, s. 5).

Air Regulations, C.R.C., c. 2, s. 548(2).

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 11(d).

Civil Aviation Tribunal Rules, SOR/86-594, s. 10.

Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 717(2).

Designated Provisions Regulations, SOR/86-596, s. 3 (as am. by SOR/89-117, s. 1).

Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.3 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

CONSIDERED:

R. v. Wigglesworth, [1987] 2 S.C.R. 541; (1987), 45 D.L.R. (4th) 235; [1988] 1 W.W.R. 193; 61 Sask. R. 105; 37 C.C.C. (3d) 385; 60 C.R. (3d) 193; 81 N.R. 161; *Canada (Attorney General) v. La Ronge Aviation Services Ltd.* (1988), 93 N.R. 234 (F.C.A.).

REFERRED TO:

Swanson v. Canada (Minister of Transport), [1992] 1 F.C. 408; (1991), 80 D.L.R. (4th) 741; 7 C.C.L.T. (2d) 186; 124 N.R. 218 (C.A.).

AUTHORS CITED

Canada. Commission of Inquiry on Aviation Safety. *Report of the Commission of Inquiry on Aviation Safety.*

LOIS ET RÈGLEMENTS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 11d).

Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 717(2).

Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.3 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5).

Loi sur l'aéronautique, L.R.C. (1985), ch. A-2, art. 6.6 (édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.)), ch. 33, art.1), 6.7 (édicte, *idem*), 6.8 (édicte, *idem*), 6.9 (édicte, *idem*), 7 (édicte, *idem*), 7.1 (édicte, *idem*), 7.2 (édicte, *idem*), 7.3 (édicte, *idem*), 7.4 (édicte, *idem*), 7.5 (édicte, *idem*), 7.6 (édicte, *idem*; L.C. 1992, ch. 4, art. 19), 7.7 (édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.)), ch. 33, art. 1), 7.8 (édicte, *idem*), 7.9 (édicte, *idem*), 8 (mod., *idem*), 8.1 (édicte, *idem*), 8.2 (édicte, *idem*), 8.3 (édicte, *idem*), 26 (mod., *idem*, art. 4), partie IV (art. 29 à 37) (édicte, *idem*, art. 5).

Règlement de l'Air, C.R.C., ch. 2, art. 548(2).

Règlement sur les textes désignés, DORS/86-596, art. 3 (mod. par DORS/89-117, art. 1).

Règles du Tribunal de l'aviation civile, DORS/86-594, art. 10.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS EXAMINÉES:

R. c. Wigglesworth, [1987] 2 R.C.S. 541; (1987), 45 D.L.R. (4th) 235; [1988] 1 W.W.R. 193; 61 Sask. R. 105; 37 C.C.C. (3d) 385; 60 C.R. (3d) 193; 81 N.R. 161; *Canada (Procureur général) c. La Ronge Aviation Services Ltd.* (1988), 93 N.R. 234 (C.A.F.).

DÉCISION CITÉE:

Swanson c. Canada (Ministre des Transports), [1992] 1 C.F. 408; (1991), 80 D.L.R. (4th) 741; 7 C.C.L.T. (2d) 186; 124 N.R. 218 (C.A.).

DOCTRINE

Canada. Commission d'enquête sur la sécurité aérienne. *Rapport de la Commission d'enquête sur la sécurité*

Ottawa: Supply & Services Canada, 1981 (Commissioner: Mr. Justice Charles L. Dubin).
Transport Canada. *Regulatory Compliance Manual*, 5th ed. Ottawa: Transport Canada, 1992.

On a REFERENCE for determination, the Court determined that the Minister of Transport is not entitled to decide that the holder of a Canadian aviation document has violated a regulation enacted pursuant to Part I of the *Aeronautics Act*, without suspending the document or imposing a monetary penalty.

COUNSEL:

James H. Smellie for the Civil Aviation Tribunal.
Lila Stermer for the Canadian Air Line Pilots Association.
Dan Cornell for the Canadian Owners' and Pilots' Association.
Terrence Joyce and *Faye Smith* for the Attorney General of Canada, Ministry of Transport.

SOLICITORS:

Osler, Hoskin & Harcourt, Ottawa, for the Civil Aviation Tribunal.
Gravenor Keenan, Dorval, Québec for the Canadian Air Line Pilots Association.
Cornell, Mortlock & Sillberg, Lindsay, Ontario, for the Canadian Owners' and Pilots' Association.
Deputy Attorney General of Canada for the Attorney General of Canada.

The following are the reasons for order rendered in English by

NOËL J.:

INTRODUCTION

The Civil Aviation Tribunal (the Tribunal) refers the following questions to this Court by order dated July 20, 1993, pursuant to subsection 18.3(1) of the *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5], for hearing and determination:

1. Having regard to the scheme of the *Aeronautics Act*,¹ is the Minister of Transport entitled to deter-

¹ R.S.C., 1985, c. A-2, as amended (herein the Act).

aérienne. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada, 1981 (Commissaire: M. le juge Charles L. Dubin).

Transports Canada. *Manuel de l'application des règlements*, 5^e éd. Ottawa: Transports Canada, 1992.

SUR RENVOI aux fins de jugement, la Cour a décidé que le ministre des Transports ne pouvait décider que le titulaire d'un document d'aviation canadien avait violé un règlement pris en application de la partie I de la *Loi sur l'aéronautique* sans suspendre ce document ni imposer d'amende.

AVOCATS:

James H. Smellie pour le Tribunal de l'aviation civile.
Lila Stermer pour l'Association canadienne des pilotes de ligne.
Dan Cornell pour la Canadian Owners' and Pilots' Association.
Terrence Joyce et *Faye Smith* pour le procureur général du Canada, ministère des Transports.

PROCUREURS:

Osler, Hoskin & Harcourt, Ottawa, pour le Tribunal de l'aviation civile.
Gravenor Keenan, Dorval (Québec), pour l'Association canadienne des pilotes de ligne.
Cornell, Mortlock & Sillberg, Lindsay (Ontario), pour la Canadian Owners' and Pilots' Association.
Le sous-procureur général du Canada pour le procureur général du Canada.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

LE JUGE NOËL:

INTRODUCTION

Par ordonnance du 20 juillet 1993, le Tribunal de l'aviation civile (le Tribunal) renvoie devant cette Cour, pour audition et jugement, les questions suivantes en application du paragraphe 18.3(1) de la *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5]:

1. Compte tenu de l'économie de la *Loi sur l'aéronautique*¹, le ministre des Transports peut-il détermi-

¹ L.R.C. (1985), ch. A-2, modifiée (la Loi).

mine or decide that the holder of a Canadian aviation document has violated or contravened a regulation or order enacted pursuant to Part I of the Act, without suspending or cancelling the relevant Canadian aviation document or imposing a monetary penalty or fine not exceeding \$1,000 as the case may be?

2. If the answer to question 1 is yes, is the holder of the Canadian aviation document then entitled to have the Civil Aviation Tribunal review the Minister's decision or determination that a violation or contra-

The facts which gave rise to these questions are as follows. Edward W. Dobbins was the pilot of a Cessna 172 aircraft, of Canadian registration C-GJSE, flying from Laconia, New Hampshire to Saint John, New Brunswick, on November 15, 1991. Mr. Dobbins allegedly deviated from the departure clearance given by the air traffic control in Laconia. The U.S. aviation authorities did not impose any penalty but reported the matter to the Canadian authorities.

On June 24, 1992, after an investigation by the Minister of Transport (the Minister), Mr. Dobbins was advised by letter that the incident at Laconia, New Hampshire, constituted a violation of subsection 548(2) of the *Air Regulations*, C.R.C., c. 2, a provision the contravention of which may be dealt with under the procedure set out in sections 6.7 to 7.2 [as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1] of the Act pursuant to section 3 [as am. by SOR/89-117, s. 1] of the *Designated Provisions Regulations*, SOR/86-596, P.C. 1986-1267 (hereinafter the Regulations). The Minister did not impose a monetary penalty or suspend Mr. Dobbins' pilot privileges, rather he included this letter, characterized as a "Letter of Counselling," in Mr. Dobbins's enforcement record.

The agent for Mr. Dobbins wrote to the Tribunal on July 23, 1992, asking for a review of the finding of a contravention pursuant to section 10 of the *Civil Aviation Tribunal Rules* [SOR/86-594] as Mr. Dobbins maintained that no violation occurred and, in the alternative, that he had a valid due diligence defence. The Minister was advised of Mr. Dobbins' application by the Tribunal on August 7, 1992. In his

ner ou décider que le titulaire d'un document d'aviation canadien a violé un texte d'application pris en vertu de la partie I de la Loi, sans suspendre ni annuler le document d'aviation canadien en cause, ni imposer une peine pécuniaire ou amende ne dépassant pas 1 000 \$ selon le cas?

2. Si la réponse à la première question est affirmative, le titulaire du document d'aviation canadien peut-il faire réviser par le Tribunal de l'aviation civile la décision ou la détermination du ministre selon laquelle il y a eu violation du texte d'application pris en vertu de la partie I de la Loi?

Voici les faits qui ont donné lieu à ces questions. Edward W. Dobbins était le pilote d'un avion Cessna 172 portant immatriculation canadienne C-GJSE et volant de Laconia (New Hampshire) à Saint John (Nouveau-Brunswick), le 15 novembre 1991. M. Dobbins aurait dérogé à l'autorisation de départ donnée par le contrôle de la circulation aérienne de Laconia. Les autorités de l'aviation américaine n'ont pas imposé de peine, mais elles ont signalé l'affaire aux autorités canadiennes.

Le 24 juin 1992, après une enquête menée par le ministre des Transports (le ministre), on a avisé M. Dobbins par lettre que l'incident survenu à Laconia (New Hampshire) constituait une violation du paragraphe 548(2) du *Règlement de l'Air*, C.R.C., ch. 2, disposition dont la contravention peut faire l'objet de la procédure prévue aux articles 6.7 à 7.2 [édictees par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1] de la Loi conformément à l'article 3 [mod. par DORS/89-117, art. 1] du *Règlement sur les textes désignés*, DORS/86-594, C.P. 1986-1267 (le Règlement). Le ministre n'a ni imposé d'amende ni suspendu les privilèges de pilote de M. Dobbins. Il a plutôt simplement versé cette lettre, qualifiée de «Lettre de conseils», dans le dossier d'application des règlements de M. Dobbins.

Se fondant sur l'article 10 des *Règles du Tribunal de l'aviation civile* [DORS/86-594], le mandataire de M. Dobbins a écrit au Tribunal le 23 juillet 1992 pour lui demander de réviser la conclusion qu'il y avait eu contravention, puisque M. Dobbins a prétendu qu'il n'existait aucune violation et, subsidiairement, qu'il avait un moyen de défense valable, savoir qu'il avait fait preuve de diligence raisonnable. Le 7 août 1992,

written response dated August 20, 1992, the Minister challenged the Tribunal's jurisdiction to review the matter on the basis that no statutory sanction had been applied against Mr. Dobbins.

Thereafter, the Canadian Air Line Pilots Association (CALPA), the Canadian Owners' and Pilots' Association (COPA) and the Air Transport Association of Canada (ATAC) were invited to make submissions on the matter. Confronted with diverging views, the Tribunal opted, on July 20, 1993, to refer the above-noted questions to this Court for adjudication.

The Attorney General of Canada, CALPA and COPA each filed notices of intention to participate in these proceedings, made written representations and were represented by counsel during the hearing before me.

POSITION OF THE PARTIES

First Question

The Tribunal and CALPA argue that the first question is to be answered in the negative. The Tribunal submits that the authority of the Minister to suspend, cancel or refuse to renew a Canadian aviation document or impose a monetary penalty is specifically outlined in the Act, and that in each such case, it has the authority to review the Minister's decision. It submits that its jurisdiction is exercised on two fronts, namely, by reviewing and determining whether the alleged contravention has taken place and by reviewing the propriety of the sanction or penalty imposed by the Minister.

On the face of the Act, the Tribunal submits that it is not apparent that the Minister is entitled to determine that the holder of a Canadian aviation document has contravened a provision of the Regulations without suspending, cancelling or refusing to renew the document, or imposing a monetary penalty. Rather, it states that the Act clearly limits the administrative enforcement actions available to the Minister to those specified therein.

The position of CALPA is also that the Minister is given clear and specific authority to suspend, cancel

le Tribunal a avisé le ministre de la demande de M. Dobbins. Dans sa réponse écrite datée du 20 août 1992, le ministre a contesté le pouvoir du Tribunal de connaître de l'affaire, invoquant le motif qu'aucune sanction légale n'avait été imposée à M. Dobbins.

Par la suite, l'Association canadienne des pilotes de ligne (CALPA), la Canadian Owners' and Pilots' Association (COPA) et l'Association du transport aérien du Canada (ATAC) ont été priées de faire des observations sur l'affaire. Devant des points de vue divergents, le Tribunal a, le 20 juillet 1993, choisi de saisir cette Cour des questions susmentionnées.

Le procureur général du Canada, la CALPA et la COPA ont chacun déposé des avis d'intention de prendre part aux présentes procédures, ont présenté des observations écrites et se sont fait représenter par avocat à l'audience tenue devant moi.

LA POSITION DES PARTIES

La première question

Le Tribunal et la CALPA soutiennent qu'il faut répondre à la première question par la négative. Selon le Tribunal, la Loi prévoit expressément le pouvoir du ministre de suspendre, d'annuler ou de refuser de renouveler un document d'aviation canadien, ou d'imposer une amende, et, en pareil cas, il peut réviser la décision du ministre. Toujours selon le Tribunal, sa compétence est exercée sur deux fronts: déterminer si la prétendue contravention a eu lieu et examiner le bien-fondé de la sanction ou de la peine imposée par le ministre.

Compte tenu de la formulation de la Loi, le Tribunal soutient qu'il n'est pas évident que le ministre peut déterminer que le titulaire d'un document d'aviation canadien a contrevenu à une disposition du Règlement sans suspendre, annuler ou refuser de renouveler ce document, ni imposer d'amende. Il dit plutôt que la Loi limite clairement les mesures disciplinaires que le ministre peut imposer à celles qui y sont prévues.

La CALPA estime également que le ministre est investi du pouvoir clair et exprès de suspendre, d'an-

and to refuse to renew a licence, and in the case of designated provisions, to impose monetary penalties. Given these detailed and precise procedures, CALPA submits that it is not arguable that there exists an entirely different and parallel manner of enforcement proceeding against a document holder for an offence under the Act.

The Minister and COPA are of the view that the first question in issue is to be answered in the affirmative. The Minister states that the letter of counselling dated June 24, 1992, is "not a determination by the Minister that Dobbins is guilty of an offence under the *Aeronautics Act* warranting the assessment of a monetary penalty" (paragraph 30 of the memorandum of the Deputy Attorney General). Rather it merely gives Dobbins notice of allegation of a contravention pursuant to subsection 7.7(1) [as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1] of the Act and that the Department was not going to seek a sanction for the contravention, in accordance with the exercise of the Minister's prosecutorial discretion.

The Minister submits that a copy of this letter was placed on Dobbins's enforcement file in accordance with the Department's Regulatory Compliance Manual and in the interest of aviation safety. The Minister concludes that the actions in issue were taken in conformity with his supervisory jurisdiction over aeronautics and in the interest of aviation safety.

COPA focuses on the language of section 7.6 [as enacted *idem*] of the Act:

7.6 (1) The Governor in Council may, by regulation, (a) designate any regulation or order made under this Part, in this section and in sections 7.7 to 8.2 referred to as a "designated provision", as a regulation or order the contravention of which may be dealt with under and in accordance with the procedure set out in sections 7.7 to 8.2; [Emphasis added.]

COPA submits that the wording of paragraph 7.6(1)(a) of the Act gives the Minister discretion to deal with the contravention of a designated provision, in accordance with the procedure set out in sections 7.7 to 8.2 [as enacted *idem*] or in accordance with section 6.8 [as enacted *idem*].

COPA submits that the decision to proceed by way of letter of counselling was made in conformity with

nuler et de refuser de renouveler une licence, et, dans le cas des textes désignés, d'imposer des amendes. Étant donné ces procédures détaillées et précises, la CALPA prétend qu'on ne saurait soutenir qu'il existe une procédure d'exécution entièrement différente et parallèle contre le titulaire d'un document pour une infraction prévue dans la Loi.

Le ministre et la COPA estiment qu'il faut répondre à la première question par l'affirmative. Le ministre prétend que la lettre de conseils datée du 24 juin 1992 n'est [TRADUCTION] «pas une décision par laquelle le ministre trouve Dobbins coupable d'une infraction sous le régime de la *Loi sur l'aéronautique* pour justifier la fixation d'une amende» (paragraphe 30 de l'exposé du sous-procureur général). Cette lettre avise simplement M. Dobbins qu'il y a eu contravention en application du paragraphe 7.7(1) [édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1] de la Loi, et que le Ministère n'allait pas sanctionner la contravention, compte tenu du pouvoir discrétionnaire de poursuivre du ministre.

Le ministre soutient qu'une copie de cette lettre a été versée au dossier de M. Dobbins, conformément au Manuel de l'application des règlements du Ministère et dans l'intérêt de la sécurité aéronautique. Le ministre conclut que les mesures en question ont été prises conformément à son pouvoir de supervision en matière d'aéronautique et dans l'intérêt de la sécurité aéronautique.

La COPA insiste sur le texte de l'article 7.6 [édicte, *idem*] de la Loi:

7.6 (1) Le gouverneur en conseil peut, par règlement: a) désigner tout texte d'application de la présente partie, ci-après appelé au présent article et aux articles 7.7 à 8.2 «texte désigné», dont la transgression est traitée conformément à la procédure prévue à ces articles; [C'est moi qui souligne.]

La COPA soutient que le texte de l'alinéa 7.6(1)a) de la Loi confère au ministre le pouvoir discrétionnaire de se prononcer sur la transgression d'un texte désigné, conformément à la procédure prévue aux articles 7.7 à 8.2 [édicte, *idem*] ou en conformité avec l'article 6.8 [édicte, *idem*].

La COPA fait valoir que la décision d'agir par voie de lettre de conseils a été prise en conformité avec

the option which was open to the Minister by virtue of section 7.6 and that it was within the Minister's ambit of authority to prescribe a lesser punishment in the form of a letter of counselling.

In this regard, COPA relies on paragraph 7.6(1)(b) which provides:

7.6 (1) The Governor in Council may, by regulation,

(b) prescribe, in respect of a designated provision, the amount not exceeding one thousand dollars that is the maximum amount payable in respect of a contravention of that provision. [Emphasis added.]

Subsection 3(2) of the said Regulations sets out the maximum amount of penalty assessable for the contravention of each designated provision. COPA submits that section 7.6 should be interpreted in the same manner as subsection 717(2) of the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46] in that no penalty would be considered as a minimum penalty.

COPA concludes that the Minister is entitled to find a holder of a Canadian aviation document in contravention of a designated provision without suspending or cancelling the relevant aviation document or imposing a monetary penalty, but by imposing a lesser punishment in the form of a letter of counselling.

Second Question

The Tribunal argues in the alternative that if the Minister is entitled to make a finding of contravention without imposing a suspension or monetary penalty, then the right to an independent review of this finding must be found to exist.

It is the Tribunal's position that even though the Minister may not, as a matter of policy, consider that a letter of counselling amounts to a sanction, the result, in terms of the document holder's record, is the same as if a suspension or monetary fine has been imposed.

The Tribunal notes that, according to the Minister's policy, a letter of counselling can be removed from an individual's record after a period of two years, the same period as that prescribed for the removal of a notation of a suspension or cancellation.

l'option qui s'offrait au ministre en vertu de l'article 7.6, et qu'imposer une sanction moindre sous la forme d'une lettre de conseils relevait du pouvoir du ministre.

À cet égard, la COPA s'appuie sur l'alinéa 7.6(1)b), qui est ainsi rédigé:

7.6 (1) Le gouverneur en conseil peut, par règlement:

b) fixer le montant maximal—plafonné à mille dollars—à payer au titre d'une contravention à un texte désigné. [C'est moi qui souligne.]

Le paragraphe 3(2) dudit Règlement fixe le montant maximum de la peine qui peut être imposé pour la contravention à chaque texte désigné. La COPA prétend que l'article 7.6 devrait être interprété de la même manière que celle dont on interprète le paragraphe 717(2) du *Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46], en ce sens qu'aucune peine ne serait considérée comme une peine minimale.

La COPA conclut que le ministre est en droit de trouver le titulaire d'un document d'aviation canadien coupable de contravention à un texte désigné sans suspendre ni annuler le document d'aviation pertinent, ni imposer d'amende, mais en infligeant une sanction moindre sous la forme d'une lettre de conseils.

La seconde question

Le Tribunal soutient subsidiairement que, si le ministre peut décider qu'il y a contravention sans imposer de suspension ni d'amende, on doit alors conclure à l'existence du droit à la révision, par un organisme indépendant, de cette décision.

Le Tribunal estime que, même si le ministre peut ne pas considérer, comme question de principe, que cette lettre de conseils équivaut à une sanction, le résultat, en ce qui concerne le dossier du titulaire d'un document, est le même que si une suspension ou amende a été imposée.

Le Tribunal note que, selon la politique du ministre, une lettre de conseils peut être retirée du dossier d'un individu après deux ans, c'est-à-dire la même période que celle prescrite pour le retrait de la mention d'une suspension ou annulation. Cependant,

Yet, according to the Minister, a mere finding of contravention, such as is reflected in a letter of counselling cannot be challenged through an independent review.

Indeed, the Department's policy is that a letter of counselling may be removed from an individual's record in accordance with section 8.3 [as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1] of the Act, which provides:

8.3 (1) Any notation of a suspension by the Minister of a Canadian aviation document under this Act or of a penalty imposed in accordance with sections 7.6 to 8.2 shall, on application by the person affected by the suspension or penalty, be removed from the record respecting that person kept by the Minister after the expiration of two years from the date the suspension expires or the penalty amount has been paid unless

(a) in the opinion of the Minister, the removal from the record would not be in the interest of aviation safety; or

(b) a suspension or penalty under this Act has been recorded by the Minister in respect of that person after that date.

(2) The Minister shall, as soon as practicable after the receipt of an application under subsection (1), by personal service or by registered mail, notify the applicant of the decision of the Minister in relation thereto.

(3) Subsections 7.1(3) to (9) and section 7.2 apply, with such modifications as the circumstances require, in respect of a decision of the Minister referred to in subsection (2) of this section.

(4) No application under subsection (1) shall be considered by the Minister within two years from the date of a previous application under that subsection in respect of the same applicant.

The Tribunal submits that while a decision pertaining to an enforcement record can be independently reviewed, the position of the Minister in this matter gives rise to a situation where an individual can be recorded as having committed an infraction without any right of review.

The Tribunal states that the Minister's position is contradicted by its recently established policy which provides that a document holder will henceforth have the opportunity to be heard before the Tribunal whenever his enforcement record is at issue. The Tribunal submits that a Canadian aviation document holder's "enforcement record" must, *a fortiori*, be at issue when he or she is alleged to have contravened a pro-

selon le ministre, une simple déclaration de contravention, comme celle figurant dans une lettre de conseils, ne peut être contestée au moyen d'une révision par un organisme indépendant.

^a En fait, la politique du Ministère prévoit qu'une lettre de conseils peut être retirée du dossier d'un individu conformément à l'article 8.3 [édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1] de la Loi, qui est ainsi conçu:

8.3 (1) Toute mention de la suspension d'un document d'aviation canadien au titre de la présente loi ou d'une peine imposée au titre des articles 7.6 à 8.2 est, à la demande de l'intéressé, rayée du dossier que le ministre tient deux ans après l'expiration de la suspension ou paiement de la peine, à moins que celui-ci n'estime que ce serait contraire aux intérêts de la sécurité aéronautique ou qu'une autre suspension ou peine n'ait été consignée au dossier au sujet de l'intéressé par la suite.

(2) Le ministre, dès que possible après réception de la demande, expédie un avis de sa décision à l'intéressé par signification à personne ou par courrier recommandé.

(3) Les paragraphes 7.1(3) à (9) et l'article 7.2 s'appliquent, compte tenu des adaptations de circonstance, à la décision du ministre.

(4) Sont irrecevables les demandes au titre du paragraphe (1) faites moins de deux ans après une première demande.

^g Le Tribunal soutient que, bien qu'une décision relative à un dossier d'application des règlements puisse faire l'objet d'une révision par un organisme indépendant, la position du ministre en l'espèce donne lieu à une situation où un individu peut voir consigner dans son dossier le fait qu'il a commis une infraction sans qu'il ait droit à une révision.

ⁱ Le Tribunal prétend que la position du ministre est contredite par sa politique récemment établie qui prévoit que le titulaire d'un document aura dorénavant la possibilité de se faire entendre devant le Tribunal toutes les fois que son dossier d'application des règlements est en jeu. Selon le Tribunal, le «dossier d'application des règlements» du titulaire d'un document d'aviation canadien doit, *a fortiori*, être en jeu

vision of the Regulations, by reason of the fact that such a record is maintained by the Minister for administration and enforcement purposes for a period of at least two years.

The Tribunal concludes that a severe injustice would befall the holders of Canadian aviation documents if their right to an independent review was to be dependent on the nature and the severity of the penalty imposed by the Minister.

CALPA submits the Act must be read as entitling the holder of a Canadian Aviation document to an independent review of a decision or determination that a contravention has taken place. CALPA relies on the protection afforded by paragraph 11(d) of the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]]. It submits that an offence under the Act or the Regulations, however minor, falls within the criteria set out by the Supreme Court of Canada in *R. v. Wigglesworth*, [1987] 2 S.C.R. 541.

COPA submits that the legislative intent was to provide the holder of a Canadian document with a full opportunity consistent with procedural fairness and natural justice to present evidence before the Tribunal and to make representations in relation to any alleged contravention under the Act. It points out that sections 6.9 to 7.1 as well as 7.6 to 8.2 of the Act and 3(3) of the Regulations all provide the holder of a Canadian aviation document with an opportunity to have a decision of the Minister reviewed by the Tribunal.

It is submitted that an independent review by the Tribunal is not only triggered in the event that a Canadian aviation document has been suspended or cancelled or that a monetary fine has been imposed, but also when a simple finding of contravention has been made.

The Minister stands alone in proposing that the second question should be answered in the negative. He suggests that the second issue is better phrased in the following terms: Does the Tribunal have jurisdiction to review the determination in question?

lorsqu'il est allégué qu'il a contrevenu à une disposition du Règlement, en raison du fait qu'un tel dossier est maintenu par le ministre aux fins d'application pour une période d'au moins deux ans.

a

Le Tribunal conclut que les titulaires de documents d'aviation canadiens subiraient une grave injustice si leur droit à la révision par un organisme indépendant dépendait de la nature et de la gravité de la peine imposée par le ministre.

b

La CALPA soutient que la Loi doit être interprétée comme conférant au titulaire d'un document d'aviation canadien le droit de faire réviser par un organisme indépendant une décision ou détermination selon laquelle il y a eu contravention. Elle invoque à cet égard la protection de l'alinéa 11(d) de la Charte. [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]]. Elle prétend qu'une infraction prévue dans la Loi ou le Règlement, quelque mineure qu'elle soit, relève des critères énoncés par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541.

c

d

e

La COPA prétend que le législateur visait à donner au titulaire d'un document canadien toute possibilité, conformément aux principes de l'équité procédurale et de la justice naturelle, de présenter des éléments de preuve devant le Tribunal et de faire des observations relativement à toute contravention alléguée sous le régime de la Loi. Elle souligne que les articles 6.9 à 7.1 ainsi que les articles 7.6 à 8.2 de la Loi, et le paragraphe 3(3) du Règlement prévoient tous que le titulaire d'un document d'aviation canadien peut faire réviser par le Tribunal une décision du ministre.

f

g

h

i

Il est allégué qu'il y a lieu à révision par un organisme indépendant, en l'occurrence, le Tribunal, non seulement en cas de suspension ou d'annulation d'un document d'aviation canadien, ou en cas d'imposition d'une amende, mais aussi en cas de simple déclaration de contravention.

j

Seul le ministre soutient qu'il faudrait répondre à la seconde question par la négative. Il laisse entendre que la seconde question est mieux formulée dans les termes suivants: le Tribunal a-t-il compétence pour réviser la décision en question?

The Minister submits that the Tribunal is a creature of statute and can only act with express authorization of the statute. The Tribunal has the authority to hold a hearing where the Minister suspends, cancels or refuses to renew a document, where the Minister assesses a penalty in respect of a designated provision, or where the Minister decides not to remove a notation of a suspension or penalty in a document holder's enforcement record.

None of these actions were invoked by the Minister in relation to Mr. Dobbins. Alternatively, the Minister submits that the letter of counselling addressed to Mr. Dobbins does not reflect a decision of any sort and, therefore, there is no decision to review.

Finally, he also submits that paragraph 11(d) of the Charter does not apply to the case before this Court, in that Dobbins cannot be considered a person charged with an offence. In this respect, reliance is placed on the statement of Wilson J. in *R. v. Wigglesworth*, *supra*, at page 560:

Where disqualifications are imposed as part of a scheme for regulating an activity in order to protect the public, disqualification proceedings are not the sort of "offence" proceedings to which s. 11 is applicable. Proceedings of an administrative nature instituted for the protection of the public in accordance with the policy of a statute are also not the sort of "offence" proceedings to which s. 11 is applicable.

LEGISLATIVE OVERVIEW

The Tribunal was established on June 1, 1986 as a quasi-judicial tribunal, pursuant to Part IV [ss. 29-37 (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 5)] of the Act. Its creation gave effect to one of the recommendations embodied in the Dubin report on aviation safety.² The relevant recommendation read as follows:

An effective enforcement process must give due regard to the rights of those against whom administrative action is taken. At present, there is no effective recourse for those against whom administrative action is taken and who desire to challenge the propriety of the sanction. It is essential, therefore, to make provision for the right of an appeal from all administrative penal-

² *Report of the Commission of Inquiry on Aviation Safety*, the Honourable Mr. Justice Charles L. Dubin, October, 1981, vol. 2, at p. 498.

Le ministre prétend que, en tant que créature de la loi, le Tribunal ne peut agir qu'en vertu d'une autorisation expresse de celle-ci. Le Tribunal peut tenir une audience lorsque le ministre suspend, annule ou refuse de renouveler un document, lorsque le ministre impose une peine relativement à un texte désigné ou lorsque le ministre décide de ne pas rayer une mention de suspension ou de peine imposée dans le dossier d'application des règlements du titulaire d'un document.

Aucune de ces mesures n'a été invoquée par le ministre relativement à M. Dobbins. Le ministre soutient subsidiairement que la lettre de conseils adressée à M. Dobbins ne constitue nullement une décision et que, en conséquence, il n'existe pas de décision à réviser.

En dernier lieu, il fait valoir que l'alinéa 11d) de la Charte ne s'applique pas devant cette Cour, parce que M. Dobbins ne saurait être considéré comme une personne accusée d'une infraction. À cet égard, il s'appuie sur la déclaration faite par le juge Wilson dans l'arrêt *R. c. Wigglesworth* précité, à la page 560:

Lorsque les disqualifications sont imposées dans le cadre d'un régime de réglementation d'une activité visant à protéger le public, les procédures de disqualification ne sont pas le genre de procédures relatives à une «infraction» auxquelles s'applique l'art. 11. Les procédures de nature administrative engagées pour protéger le public conformément à la politique générale d'une loi ne sont pas non plus le genre de procédures relatives à une «infraction», auxquelles s'applique l'art. 11.

APERÇU DU DROIT APPLICABLE

Le Tribunal a été établi le 1^{er} juin 1986 en tant que tribunal quasi judiciaire, en application de la partie IV [art. 29 à 37 (édictees par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 5)] de la Loi. Sa création a fait suite à une des recommandations faites dans le rapport Dubin sur la sécurité aérienne². La recommandation pertinente est ainsi rédigée:

Un processus d'application de la loi efficace doit respecter les droits de ceux qui sont frappés de sanctions administratives contre lesquelles il n'existe, à ce jour, aucun recours réel permettant d'en contester le bien-fondé. Il est, par conséquent, essentiel de prévoir un droit d'appel contre toutes les peines administratives. Afin de garantir totalement les droits de ceux

² *Rapport de la Commission d'enquête sur la sécurité aérienne*, le juge Charles L. Dubin, octobre 1981, vol. 2, à la p. 554.

ties. In order to fully protect the rights of those affected by disciplinary action, the creation of a Civil Aviation Appeal Tribunal is required.

The Civil Aviation Appeal Tribunal should hear all appeals *de novo*, and the Tribunal should be guided by the rules of natural justice so that the rights of all parties are fully protected.

At the time when the Tribunal was created, major amendments were brought to the Act in order to clearly define the powers of enforcement conferred upon the Minister and to provide a right to an independent review with respect to administrative penalties imposed by the Minister in conjunction with alleged violations of the Act.

Part I of the Act sets out powers of enforcement which are conferred upon the Minister. It now provides for two distinct sets of administrative procedures to deal with contraventions. A third mode of dealing with offenders is provided in sections 7.3 to 7.5 [as enacted *idem*, s. 1] under the heading "Prohibitions, Offences and Punishments" in the form of indictment proceedings and summary conviction proceedings for a breach of provisions enacted under Part I of the Act and specified regulations or orders made thereunder.

The first set of administrative procedures is provided in sections 6.6 to 7.2 [as enacted *idem*] of the Act under the heading "Measures relating to Canadian Aviation Documents." It provides the Minister with the power to suspend, cancel or refuse to renew a Canadian aviation document for medical reasons, incompetence or where such action is in the public interest (section 7.1). Section 6.9 also allows for the suspension, cancellation or refusal to renew aviation documents where a document holder has contravened any of the provisions embodied in Part I of the Act or any regulation or order made under this Part.

This procedure is initiated by the issuance of a notice of a ministerial decision advising a document holder that he or she has contravened one or more provision under Part I of the Act and that, as a result, a decision has been made to cancel or suspend as the case may be the offender's aviation documents. The suspension or cancellation cannot take effect before

qui sont frappés par des mesures disciplinaires, la création d'un Tribunal d'appel de l'aviation civile s'impose.

Le Tribunal d'appel de l'aviation civile devrait entendre tous les appels *de novo* et se conformer aux règles de l'impartialité, de sorte que les droits de toutes les parties soient parfaitement protégés.

Au moment de la création du Tribunal, d'importantes modifications ont été apportées à la Loi afin de définir clairement les pouvoirs d'exécution conférés au ministre et de prévoir le droit de recourir à un organisme indépendant en vue de la révision de sanctions administratives imposées par le ministre relativement aux violations alléguées de la Loi.

La partie I prévoit les pouvoirs d'exécution du ministre. Elle prévoit maintenant deux ensembles distincts de procédures administratives pour trancher les cas de contravention. Un troisième mode de règlement du cas des contrevenants est prévu aux articles 7.3 à 7.5 [édictees, *idem*, art. 1] sous la rubrique «Interdictions, infractions et peines», sous la forme des procédures de mise en accusation et des procédures de déclaration de culpabilité par procédure sommaire pour une violation des dispositions prises en vertu de la partie I de la Loi et de ses textes d'application.

Le premier ensemble de procédures administratives est prévu aux articles 6.6 à 7.2 [édictees, *idem*] de la Loi sous la rubrique «Mesures relatives aux documents d'aviation canadiens». Il y est prévu que le ministre peut suspendre, annuler ou refuser de renouveler un document d'aviation canadien pour des raisons médicales, pour inaptitude ou lorsque l'intérêt public exige une telle mesure (article 7.1). L'article 6.9 permet également de suspendre, d'annuler ou de refuser de renouveler des documents d'aviation lorsque le titulaire d'un document a contrevenu à l'une quelconque des dispositions figurant dans la partie I de la Loi ou à ses textes ou ordonnances d'application.

Cette procédure commence par l'émission d'un avis de décision ministérielle avisant le titulaire d'un document qu'il a contrevenu à une disposition ou à plusieurs dispositions de la partie I de la Loi et que, en conséquence, il a été décidé d'annuler ou de suspendre, selon le cas, les documents d'aviation du contrevenant. La prise d'effet de la suspension ou de

thirty days have expired from the date of the issuance of the notice (subsections 6.9(1) and (2)).

l'annulation ne peut survenir avant l'expiration d'une période de trente jours à compter de la date de l'émission de l'avis (paragraphe 6.9(1) et (2)).

The person affected by the notice may within the same thirty-day period file with the Tribunal a request for a review of the decision (subsection 6.9(3)). However, a request for a review does not operate as a stay of the suspension or cancellation of the Canadian aviation documents to which the ministerial decision relates (subsection 6.9(4)).

^a La personne que vise l'avis peut, dans la même période de trente jours, déposer auprès du Tribunal une requête en révision de la décision (paragraphe 6.9(3)). Toutefois, une requête en révision n'a pas pour effet de surseoir à l'exécution de la suspension ou de l'annulation des documents d'aviation canadiens auxquels se rapportent la décision ministérielle (paragraphe 6.9(4)).

The Tribunal member called upon to review the ministerial decision must provide both the Minister and the document holder with a full opportunity, consistent with procedural fairness, to present evidence and make representations (subsection 6.9(7)). The Tribunal member may determine the matter by confirming the suspension or cancellation or by substituting his or her decision to that of the Minister (subsection 6.9(8)).

^b Le conseiller appelé à réviser la décision ministérielle accorde au ministre et à l'intéressé toute possibilité de présenter leurs éléments de preuve et leurs observations conformément aux principes de l'équité procédurale et de la justice naturelle (paragraphe 6.9(7)). Il peut confirmer la suspension ou l'annulation ou substituer sa décision à celle du ministre (paragraphe 6.9(8)).

Where the Minister decides to suspend or cancel Canadian aviation documents on medical grounds, the Tribunal member may only confirm the suspension or refer the matter back to the Minister (subsection 7.1(8)). Subsection 7.1(7) specifically provides that in this instance, the burden of proof is on the person requesting the review.

^c Lorsque le ministre décide de suspendre ou d'annuler des documents d'aviation canadiens pour des raisons médicales, le conseiller peut seulement confirmer la suspension ou renvoyer l'affaire au ministre (paragraphe 7.1(8)). Le paragraphe 7.1(7) prévoit expressément que, dans ce cas, le fardeau de la preuve incombe à la personne demandant la révision.

With respect to a suspension or cancellation of Canadian aviation documents on any other ground, the Act does not specify which party bears the burden of proof during the review proceeding. In such circumstances, even though the review proceeding pertains to what is termed under the Act as a ministerial decision and that such a decision is not automatically stayed by the review process, the burden of establishing the correctness of the decision remains with the Minister.

^d Pour ce qui est d'une suspension ou annulation de documents d'aviation canadiens fondée sur tout autre motif, la Loi ne précise pas quelle partie a le fardeau de la preuve au cours de la procédure de révision. Dans ces circonstances, même si la procédure de révision se rapporte à ce qui est qualifié, sous le régime de Loi, de décision ministérielle et qu'une telle décision ne soit pas automatiquement suspendue par la procédure de révision, il incombe au ministre d'établir le bien-fondé de la décision.

The decision of the member of the Tribunal may be appealed to a full panel of the Tribunal by either the Minister or the document holder within ten days of its rendering (subsection 7.2(1)). Subsection 7.2(4) specifies that where such an appeal pertains to a refusal to renew a Canadian aviation document on

^e Le ministre ou le titulaire d'un document peut interjeter appel de la décision du conseiller devant un comité commis à l'appel dans les dix jours de la prise de celle-ci (paragraphe 7.2(1)). Le paragraphe 7.2(4) précise que, lorsqu'un tel appel se rapporte au refus de renouveler un document d'aviation canadien pour

medical grounds, "the burden of establishing that the Minister's decision in the matter is unjustified is on the appellant."

The Tribunal may dispose of an appeal by dismissing it or allowing it. In the latter case, the Tribunal may substitute its decision for the decision appealed against. However, on an appeal from a disqualification on medical grounds, the Tribunal may again only dismiss it, or refer it back to the Minister for reconsideration (subsection 7.2(5)).

The second set of administrative procedures is set out in sections 7.6 to 8.2 of the Act under the heading "Procedure pertaining to certain Contraventions." It provides the Minister with a simplified mode of procedure with respect to the breach of a "designated provision." The Federal Court of Appeal held in *Canada (Attorney General) v. La Ronge Aviation Services Ltd.* (1988), 93 N.R. 234, that this simplified mode of procedure is optional and does not preclude the Minister from resorting to the initial procedure pertaining to suspensions, cancellations and refusals to renew aviation documents.

A provision of the Act may be designated by regulation or an order in council. Subsection 548(2) of the *Air Regulations* is one such provision. A maximum fine is prescribed in respect of each such provision which now stands at \$5,000 in the case of an individual and \$25,000 in the case of a corporation (subsection 7.6(1) [as am. by S.C. 1992, c. 4, s. 19]). Some 94 provisions were initially designated under the Regulations. No minimum fine is prescribed for the breach of any of the designated provisions.

Subsection 7.6(2) provides that a person who contravenes a designated provision is guilty of an offence and liable to the punishment imposed in accordance with sections 7.7 to 8.2 of the Act, and that no proceedings against that person may be taken by way of summary conviction.

The "designated provision" procedure is initiated by the issuance of a notice of allegation by the Minister which must be based on a belief, on reasonable grounds, that the person in question has contravened a designated provision (subsection 7.7(1)).

des raisons médicales, «il incombe à l'appelant d'établir que la décision du ministre est mal fondée».

Le Tribunal peut rejeter l'appel ou y donner droit. Dans ce dernier cas, il peut substituer sa décision à celle qui fait l'objet de l'appel. Cependant, à l'occasion d'un appel d'une disqualification pour des raisons médicales, encore une fois, le Tribunal peut seulement rejeter l'appel ou renvoyer l'affaire au ministre pour réexamen (paragraphe 7.2(5)).

Le second ensemble de procédures administratives est prévu aux articles 7.6 à 8.2 de la Loi, sous la rubrique «Procédure relative à certaines contraventions». En effet, le ministre dispose d'un mode de procédure simplifié relativement à la violation d'un «texte désigné». La Cour d'appel fédérale a décidé dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. La Ronge Aviation Services Ltd.* (1988), 93 N.R. 234, que ce mode de procédure simplifié est facultatif et n'empêche pas le ministre de recourir à la procédure initiale concernant les suspensions, les annulations et les refus de renouvellement de documents d'aviation.

Un texte de la Loi peut être désigné comme un texte d'application par règlement ou décret. Le paragraphe 548(2) du *Règlement de l'Air* est un texte de ce genre. Une amende maximale est prescrite à l'égard de chaque texte de ce genre. Cette amende est maintenant de 5 000 \$ dans le cas des personnes physiques et de 25 000 \$ dans le cas des personnes morales (paragraphe 7.6(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 4, art. 19]). Quelque 94 textes ont initialement été désignés sous le régime du Règlement. Aucune amende minimale n'est prescrite pour la violation de l'un quelconque des textes désignés.

En vertu du paragraphe 7.6(2), quiconque contrevient à un texte désigné commet une infraction et encourt la sanction prévue aux articles 7.7 à 8.2 de la Loi, et aucune poursuite ne peut être intentée contre lui par procédure sommaire.

La procédure «texte désigné» commence par l'émission par le ministre d'un avis de contravention qui doit reposer sur des motifs raisonnables de croire que la personne en question a contrevenu à un texte désigné (paragraphe 7.7(1)).

The information embodied in the notice is prescribed by section 3 of the Regulations. It must specify, *inter alia*, the designated provision which is alleged to have been breached, the particulars of the alleged contravention, and the amount of the penalty that is sought.

Where a person served with a notice pays the specified amount, the Minister must accept the payment in full satisfaction of the amount of the penalty for the contravention and no further proceedings may be taken under Part I with respect to the contravention (subsection 7.8(1)).

Where the person fails to pay the amount within the specified time, the Minister forwards a copy of the notice to the Tribunal and the Tribunal issues a notice to appear to the alleged contravener (subsection 7.9(1)). Where the person fails to appear, the member of the Tribunal proceeds to determine the matter on the information provided by the Minister (subsection 7.9(2)).

Where the alleged offender does appear, the member of the Tribunal must provide the person and the Minister with a full opportunity to be heard and make representations, consistent with procedural fairness (subsection 7.9(4)). The alleged offender cannot be compelled to testify and the burden of establishing the commission of the alleged offence rests with the Minister (subsection 7.9(5)). The Tribunal member disposes of the matter by determining whether or not the contravention has taken place. Where the contravention is upheld, the member may vary the amount of the penalty (section 8).

A right of appeal from a decision of the member of the Tribunal to a full panel of the Tribunal is provided under subsection 8.1(1). The Tribunal may dispose of an appeal by dismissing it or allowing it, and in so doing, the Tribunal may substitute its decision for the decision appealed against (subsection 8.1(4)).

The last set of relevant procedure relates to enforcement records. Subsection 8.3(1) of the Act implicitly authorizes the Minister to maintain a record of a document holder's prior suspension or penalty imposed pursuant to Part I of the Act. Subsection 8.3(1) allows a person who has been made the subject of a penalty or suspension to request that the

L'information contenue dans l'avis est prescrite par l'article 3 du Règlement. Elle doit préciser notamment le texte désigné dont on prétend qu'il a été enfreint, les détails sur la contravention alléguée, et le montant de l'amende à payer.

Lorsque le destinataire de l'avis paye le montant requis, le ministre accepte ce paiement en règlement de l'amende imposée, et aucune poursuite ne peut être intentée par la suite au titre de la partie I pour la contravention (paragraphe 7.8(1)).

Lorsque la personne ne paie pas le montant dans le délai imparti, le ministre envoie une copie de l'avis au Tribunal, et ce dernier envoie un avis de comparution au présumé contrevenant (paragraphe 7.9(1)). En cas de défaut de comparution, le conseiller tranche l'affaire selon les renseignements fournis par le ministre (paragraphe 7.9(2)).

Lors de la comparution du prétendu contrevenant, le conseiller donne à ce dernier et au ministre toute possibilité de se faire entendre et de présenter leurs observations, conformément aux principes de l'équité procédurale (paragraphe 7.9(4)). Le présumé contrevenant n'est pas tenu de témoigner, et il incombe au ministre d'établir que la prétendue infraction a été commise (paragraphe 7.9(5)). Le conseiller tranche l'affaire en déterminant s'il y a eu contravention. Lorsque la contravention est confirmée, le conseiller peut modifier le montant de l'amende (article 8).

Le droit d'interjeter appel d'une décision du conseiller devant un comité d'appel est prévu au paragraphe 8.1(1). Le Tribunal peut rejeter l'appel ou y faire droit et, ce faisant, il peut substituer sa décision à celle en cause (paragraphe 8.1(4)).

Le dernier ensemble de procédures applicables se rapporte aux dossiers d'application des règlements. Le ministre tient du paragraphe 8.3(1) de la Loi le pouvoir implicite de tenir un dossier de la suspension ou peine antérieure imposée au titulaire d'un document au titre de la partie I de la Loi. Le paragraphe 8.3(1) permet à une personne qui a fait l'objet d'une

notation thereof be removed from his record after the expiration of two years from the date of the suspension, or the date of the payment of the fine as the case may be.

The Minister is not bound to remove a notation from the record of a document holder where, in his opinion, the removal would not be in the interest of aviation safety or where a further suspension or penalty has been recorded by the Minister within the two years following a prior notation (paragraphs 8.3(1)(a) and (b)).

When the Minister is in receipt of a request for the removal of a prior notation, he must notify the person affected of his decision (subsection 8.3(2)).

Where his decision is negative, a right of appeal to a member of the Tribunal and to the Tribunal is provided by reference to the procedure applicable to the suspension of a Canadian aviation document as set out in subsections 7.1(3) to (9) (subsection 8.3(3)).

Subsection 8.3(4) provides that no application from the removal of a notation may be considered before two years have expired from the date of a prior application.

ANALYSIS AND DECISION

Three significant features are revealed by the statutory scheme in relation to the referred questions.

The first is that, as was recommended by the Dubin report, a sanction can only be imposed upon the commission of the underlying infraction being established in conformity with the procedure prescribed by the Act, that is after the interested party has been afforded an opportunity to present his or her case before the Tribunal.

The second is that the burden of establishing any ground of suspension or the commission of an infraction before the member of the Tribunal lies with the Minister. The only exception is a suspension based on medical grounds, in which case the document holder bears the burden of establishing before the member of the Tribunal that the ministerial decision is wrong.

peine ou suspension de demander que la mention de celle-ci soit rayée de son dossier après l'expiration d'une période de deux ans à partir de la date de la suspension ou de la date de paiement de l'amende

a selon le cas.

Le ministre n'est pas tenu de rayer une mention du dossier du titulaire d'un document lorsque, à son avis, ce serait contraire aux intérêts de la sécurité aéronautique ou qu'il y a consigné une autre suspension ou peine dans les deux ans suivant une mention antérieure (alinéas 8.3(1)a) et b)).

c Lorsque le ministre reçoit une requête en radiation d'une mention antérieure, il doit aviser l'intéressé de sa décision (paragraphe 8.3(2)).

d Lorsque sa décision est défavorable, un droit d'appel devant un conseiller et devant le Tribunal est prévu par renvoi à la procédure applicable à la suspension d'un document d'aviation canadien, procédure prévue aux paragraphes 7.1(3) à (9) (paragraphe 8.3(3)).

e En vertu du paragraphe 8.3(4), sont irrecevables les demandes de radiation d'une mention faites moins de deux ans après une première demande.

f

L'ANALYSE ET LA DÉCISION

Il ressort de l'économie de la loi trois importantes caractéristiques relatives aux questions renvoyées.

g

La première caractéristique, comme l'a recommandé le rapport Dubin, réside en ce qu'une sanction peut être imposée seulement lorsque la perpétration de l'infraction fondamentale a été établie conformément à la procédure prescrite par la Loi, c'est-à-dire qu'après que la partie intéressée a eu la possibilité de présenter ses arguments devant le Tribunal.

h

i Pour ce qui est de la seconde caractéristique, il incombe au ministre d'établir le motif de la suspension ou la perpétration de l'infraction devant le conseiller. La seule exception consiste dans une suspension fondée sur des raisons médicales, auquel cas le titulaire d'un document a l'obligation d'établir devant le conseiller que la décision ministérielle est erronée.

j

The third is that the authority of the Minister to maintain an enforcement record is recognized by the statute and the recording of the commission of an infraction in an offender's record is an adjunct to a finding made in conformity with the procedure prescribed by the Act that an infraction has been committed.

The *Regulatory Compliance Manual*, Fifth Edition, April 1992, issued by Transport Canada, sets out the Minister's guidelines for ensuring compliance through administrative action. It provides as follows, at paragraph 8.7:

8.7 ADMINISTRATIVE ACTION

8.7.1 Types of Administrative Action by Regulatory Compliance Offices

There are two categories of administrative actions which may be taken by Regulatory Compliance offices when a contravention has occurred. Determination of the appropriate action depends upon policy considerations, detection source and the circumstances of each contravention.

(1) Preventive action:

(a) Counselling

(i) Oral counselling is primarily used when a document holder commits a minor inadvertent violation where the imposition of a sanction is not considered appropriate. It provides the document holder with immediate counselling on the necessity for compliance. All Transport Canada Aviation Inspectors with the appropriate delegated authority can provide oral counselling. Section 8.7.3 contains the criteria used to select this type of action.

(ii) Letters of Counselling are used for minor violations where the imposition of a sanction is not considered appropriate but the violations are of a serious enough nature to record in the document holders' compliance file. (see section 8.7.4) [Underlining is mine.]

(iii) Letters of Compliance outline that a minor continuing breach of the regulations has been found, and that a mandatory compliance due date has been reached between the alleged offender and Transport Canada Aviation. Should corrective action not be taken by the specified date indicated in the letter, a

Quant à la troisième caractéristique, le pouvoir du ministre de tenir un dossier d'application des règlements est reconnu par la Loi, et la consignation de la perpétration d'une infraction dans le dossier d'un contrevenant est accessoire à une décision, rendue conformément à la procédure prescrite par la Loi, selon laquelle une infraction a été commise.

Le *Manuel de l'application des règlements*, cinquième édition, avril 1992, publié par Transports Canada, expose les lignes directrices établies par le ministre pour s'assurer de l'application des règlements au moyen de mesures administratives. Son paragraphe 8.7 prévoit ce qui suit:

8.7 MESURES ADMINISTRATIVES

8.7.1 Types de mesure

Il existe deux types de mesures administratives pouvant être prises comme sanction à l'égard d'une infraction. Le choix de la mesure dépend de la politique à ce sujet, [de] la source de détection et des circonstances de l'infraction.

1) Mesures préventives

a) Conseil

i) Un conseil verbal est donné principalement lorsqu'un titulaire de document commet involontairement une infraction mineure qu'on ne juge pas utile de faire suivre d'une sanction. La mesure permet au titulaire de document d'obtenir sur-le-champ un conseil sur la nécessité d'observer les règlements. Tous les inspecteurs de l'aéronautique de Transports Canada auxquels on a délégué le pouvoir nécessaire peuvent donner un conseil verbal. L'article 8.7.3 présente les critères utilisés lorsqu'on retient ce type de mesure.

ii) Les lettres de conseils servent aux infractions mineures qu'on ne juge pas utile de faire suivre d'une sanction mais qui sont suffisamment graves pour être consignées au dossier du titulaire de document (voir 8.7.4) [C'est moi qui souligne.]

iii) Une lettre de rappel à l'ordre confirme que le contrevenant a commis une infraction mineure qui s'est répétée pendant un certain temps et qu'il s'est engagé à corriger la situation dans un délai voulu. La lettre doit également préciser qu'une sanction sera immédiatement prise s'il ne fait rien.

sanction will immediately be imposed on the alleged offender.

(b) Training for Compliance Program (TCP)

TCP is available to eligible document holders when minor violations committed by them indicate a lack of knowledge or skill or decision making abilities which, when taken in isolation, did not amount to incompetency to exercise document privileges.

a

b

(2) Administrative sanctions

(a) Administrative monetary penalties

Administrative monetary penalties may be assessed where there has been a violation of a designated provision that has a significant impact on safety. The monetary penalty procedures are set out in sections 7.6 to 8.2 of the Act.

c

d

NOTE: Prosecution by way of summary conviction is not available for contravention of a designated provision.

(b) Suspension of Canadian aviation documents

e

This measure may be taken in respect of any contravention of a provision of Part I of the Aeronautics Act, the Air Regulations or the Air Navigation Orders. The authority for this action is found in section 6.9 of the Act.

f

The letter of counselling addressed to Mr. Dobbins was issued in conformity with paragraph (ii) above under the heading "Preventive action". Section 8.7.4 of the Compliance Manual provides the following additional details as to the intended use of such letters:

8.7.4 Letter of Counselling

This type of counselling shall be issued at the discretion of the RDRC to remind the alleged offender that a provision of the regulations has been violated and to counsel the alleged offender to comply with the regulations in the future. While this type of counselling is not considered a "sanction", it does form a part of the document holder's enforcement file and will be recorded in the Enforcement Management Information System (EMIS) for management purposes. The document holder may apply to have a Letter of Counselling removed from his/her record in accordance with section 8.14.

h

i

j

b) Programme de formation réhabilitante

Le Programme de formation réhabilitante (PFR) peut être dispensé aux titulaires de document admissibles ayant commis des infractions mineures qui témoignent d'un manque de connaissances, d'habileté ou de jugement mais qui, lorsqu'examinées séparément, n'indiquent pas une incompétence à exercer les privilèges rattachés au document.

2) Mesures disciplinaires

a) Amende

L'amende administrative n'est imposée qu'en cas d'infraction à un texte désigné. La procédure est exposée aux articles 7.6 à 8.2 de la Loi.

Remarque: Il n'est pas possible de poursuivre un contrevenant devant les tribunaux pour une infraction à un texte désigné.

b) Suspension d'un document d'aviation canadien

Une suspension peut être imposée pour toute infraction à une disposition de la partie I de la Loi sur l'aéronautique, du Règlement de l'Air ou d'une Ordonnance sur la Navigation aérienne. Les articles 6.8 et 6.9 de la Loi précisent les pouvoirs et les procédures de suspension.

La lettre de conseils adressée à M. Dobbins a été écrite conformément à l'alinéa ii) ci-dessus sous la rubrique «Mesures préventives». L'article 8.7.4. du Manuel de l'application prévoit les détails additionnels suivants quant à l'usage voulu de ces lettres:

8.7.4 Lettres de conseils

Ce genre de mesure est effectué à la discrétion du DRAR afin de rappeler au contrevenant présumé qu'il a enfreint une disposition des règlements et pour lui conseiller de respecter les règlements à l'avenir. Bien qu'une telle mesure ne soit pas considérée comme une «sanction», elle fait partie du dossier du titulaire de document et est consignée dans le Système d'information sur la gestion de l'application (EMIS) à des fins de gestion. Le titulaire de document peut demander qu'une lettre de conseils soit retirée de son dossier conformément à l'article 8.14.

The full text of the letter of counselling addressed to Mr. Dobbins on June 24, 1992, is as follows:

This is further to my letter of June 8, 1992, concerning an incident November 15, 1992 [*sic*], when a Cessna 172 registered C-GJSE deviated from the requirements of an air traffic control clearance. You have confirmed that you were pilot in command.

Your statement of June 15, 1992, has been considered in light of all available evidence and it has been determined that a violation of *Air Regulations* s. 548(2) took place. You based your explanation on an unsubstantiated claim of communications failure, yet by your own admission you did not inform ATC of this difficulty after regaining contact nor did you select 7600 on your transponder. The FAA report does not indicate that you mentioned a radio problem but instead specifies that you stated that you did not completely understand the clearance as issued.

Notwithstanding the hazard to safety of flight in this instance, this contravention could have resulted in a monetary penalty or a suspension of your pilot privileges. However, a lengthy period has elapsed since the event, and since you have a right to be tried within a reasonable time, no further action is contemplated by this office.³

In the spirit of your assurance that aviation safety is of highest concern, particularly when you teach others, I would recommend that you conduct a thorough review of IFR procedures. The flight system is conditional on all operators understanding the control instructions and following standard, established procedures.

In accordance with the intent of sec 8.3 of the *Aeronautics Act* you may apply to the Minister to have this enforcement action removed from your records after two years from the date of this letter.

It will be recalled that upon receipt of this letter, Mr. Dobbins sought a review of this finding before the Tribunal on the ground that there had been no contravention and that, in any event, there existed a valid defence of due diligence. The Minister objected to the conduct of the review proceedings by the Tribunal on the ground that its review jurisdiction was restricted to decisions to suspend, cancel or refuse to renew Canadian aviation documents, or to assess monetary penalties. As Mr. Dobbins was not the subject of any of these sanctions, but had only been sent

³ I note that the assertion that a monetary penalty could not be imposed because of the passage of a lengthy period is incorrect. The events giving rise to the infraction took place on November 15, 1991, and section 26 [as am. *idem*, s. 4] of the Act allows such proceedings to be instituted within one year from the time when the subject-matter of the proceedings arose.

Voici le texte tout entier de la lettre de conseils adressée à M. Dobbins le 24 juin 1992:

[TRADUCTION] La présente fait suite à ma lettre du 8 juin 1992 concernant l'incident du 15 novembre 1992 [*sic*] où un Cessna 172 portant le numéro d'immatriculation C-GJSE a dérogé aux exigences d'une autorisation du contrôle de la circulation aérienne. Vous avez confirmé que vous en étiez le pilote.

Votre déclaration du 15 juin 1992 a été examinée à la lumière des éléments de preuve disponibles et il a été décidé qu'il y avait eu violation du paragraphe 548(2) du *Règlement de l'Air*. Vous avez fondé votre explication sur une prétention non justifiée de panne radio et, pourtant, de votre propre aveu, vous n'avez ni informé l'ATC de cette difficulté après avoir repris contact, ni choisi le code d'urgence 7600 sur votre transpondeur. Le rapport de la FAA n'indique pas que vous avez mentionné un problème de radio. Il précise plutôt que vous avez déclaré n'avoir pas complètement compris l'autorisation donnée.

Malgré le danger qui affecte la sécurité du vol dans ce cas-ci, cette contravention aurait pu donner lieu à une amende ou à une suspension de vos privilèges de pilote. Cependant, une longue période s'est écoulée depuis l'événement, et puisque vous avez le droit d'être jugé dans un délai raisonnable, nous n'envisageons aucune autre mesure³.

Convaincu que la sécurité aéronautique vous préoccupe beaucoup, particulièrement lorsque vous êtes instructeur, je me permets de recommander que vous fassiez un examen approfondi des procédures IFR. Le système de navigation dépend de ce que tous les exploitants comprennent les instructions de contrôle et suivent les procédures types établies.

En application de l'article 8.3 de la *Loi sur l'aéronautique*, vous pouvez vous adresser au ministre pour faire rayer cette mesure d'exécution de votre dossier après deux ans à compter de la date de la présente.

On se rappellera que, dès réception de cette lettre, M. Dobbins a saisi le Tribunal d'une requête en révision de cette décision, invoquant le motif qu'il n'y avait pas eu contravention et que, en tout état de cause, il existait un moyen de défense valable qu'était la diligence raisonnable. Le ministre s'est opposé à ce que le Tribunal procède à la révision demandée pour le motif que le pouvoir de révision de ce dernier se limitait aux décisions portant suspension, annulation ou refus de renouvellement de documents d'aviation canadiens, ou fixation d'amendes. Puisque M.

³ Je note que l'affirmation selon laquelle une amende n'a pu être imposée en raison de l'écoulement d'une longue période est inexacte. Les événements qui ont donné lieu à l'infraction ont eu lieu le 15 novembre 1991, et l'article 26 [mod., *idem*, art. 4] de la Loi permet que ces poursuites soient intentées dans le délai d'un an à partir du moment où l'objet de la poursuite a pris naissance.

a letter of counselling, there was, according to the Minister, no authority for the Tribunal to proceed with the review.

The obvious problem which arises with respect to letters of counselling, as highlighted by the one sent to Mr. Dobbins, is that they are issued on the basis that a provision of the Act or Regulations has been violated and that this asserted violation is recorded as such in the document holder's enforcement record.

The Minister argues that a letter of counselling should be construed as nothing more than a notice of allegation that an infraction has been committed. However, this is contradicted by both the intent of the policy, which is to maintain a record of established violations, as well as by the text of the letter of counselling which was forwarded to Mr. Dobbins in this instance wherein it is unambiguously stated that "it has been determined that a violation of *Air Regulations* s. 548(2) took place." In this respect, the question of importance is not so much how a letter of counselling is construed by the Minister, but how in fact such letters are used by the Minister and his officials in the context of the administration and enforcement of the Act.

The position of the Minister as to the use made of such letters was stated in a letter of representations addressed to the Tribunal by the Director, Legislation and Compliance, Transport Canada, on November 5, 1992. In it, it is stated, at page 4:

The consequence of a letter of counselling is that the document holder receives the benefit of this letter which is a counselling instead of receiving a sanction. The keeping of the record is a matter internal to the Department of Transport for administration purposes. Were the department not to keep such records, then one individual might receive a number of such letters and their lack of deterrent effect would escape the purview of the department. Hence, the keeping of the record goes to the effectiveness of the department's compliance program.

Since the record is for the department's administration only and since it is not considered a sanction for purposes of assessing subsequent penalties, it can have no consequence for an individual vis à vis future employment nor for future sanctions to be assessed, if any.

If the recording of a violation is of no consequence to the individual concerned, I fail to see what is

Dobbins n'avait fait l'objet d'aucune de ces sanctions et qu'on lui avait envoyé seulement une lettre de conseils, le Tribunal n'avait pas compétence, selon le ministre, pour procéder à la révision.

^a Le problème qui se pose relativement à ces lettres de conseils, comme l'a souligné la lettre envoyée à M. Dobbins, réside dans le fait que ces lettres sont envoyées lorsqu'une disposition de la Loi ou du Règlement a été violée et que cette violation affirmée est consignée comme telle dans le dossier d'application des règlements du titulaire d'un document.

^b Le ministre soutient qu'une lettre de conseils devrait être interprétée comme n'étant rien d'autre qu'un avis d'allégation selon lequel une infraction a été commise. Toutefois, cette prétention se trouve contredite par le but de la politique, qui est de maintenir un dossier des violations établies, ainsi que par le texte de la lettre de conseils envoyée en l'espèce à M. Dobbins dans laquelle il est déclaré sans équivoque que «il a été décidé qu'il y avait eu violation du paragraphe 548(2) du *Règlement de l'Air*». À cet égard, la question importante ne réside pas tant dans la façon dont une lettre de conseils est interprétée par le ministre que dans la manière dont le ministre et ses fonctionnaires utilisent ces lettres dans le contexte de l'application de la Loi.

^c La position du ministre quant à l'usage de ces lettres a été énoncée dans une lettre d'observations adressée le 5 novembre 1992 au Tribunal par le Directeur, législation et application des règlements, Transports Canada. Il y est dit à la page 4:

^d [TRADUCTION] Une lettre de conseils a pour conséquence que le titulaire de document en reçoit des conseils, au lieu de recevoir une sanction. La tenue du dossier est une question interne qui relève du ministère des Transports pour des fins administratives. Si le Ministère ne devait pas tenir ces dossiers, un individu pourrait alors recevoir des lettres de ce genre et le Ministère ne pourrait savoir qu'elles n'ont pas l'effet de dissuasion voulu. Donc, la tenue du dossier vise l'efficacité du programme d'application des règlements du ministère.

^e Puisque le dossier est seulement destiné aux fins administratives du ministère et qu'il n'est pas considéré comme une sanction aux fins de fixation des peines ultérieures, il ne peut entraîner aucune conséquence pour un individu quant à son emploi futur, ni quant aux sanctions futures devant être imposées, s'il en est.

^f Si la consignation d'une violation n'a aucune conséquence pour l'intéressé, je ne vois pas ce que signi-

meant by the assertion that in the absence of such records being kept, the "deterrent effect would escape the purview of the department," which in turn would impede "the effectiveness of the department's compliance program." If there is a deterrent effect associated with the recording of such violations, it can only be because such records are used for the purpose of ensuring future compliance under the Act. The fact that letters of counselling are not looked upon as imposing a sanction *per se* by the Department is of little significance. What is of significance is that they are looked upon as establishing the commission of the infractions which they assert, and that they are used as such by the Minister and his officials in the administration and enforcement of the Act.

That a letter of counselling is used by the Minister as a document establishing that an infraction has been committed under the Act is made obvious by the fact that it is recorded in the document holder's enforcement record. The significance of this record insertion from the perspective of the Minister is apparent from the fact that its removal is, according to the policy, to be governed by section 8.3 of the Act. This provision allows a person to apply for the removal of a previously recorded suspension or penalty from his or her enforcement record two years after the event, under certain terms and conditions. The end result is that a person who has been made the subject of a letter of counselling is recorded as having breached the Act without the commission of the underlying violation being established in conformity with the Act.

The recording of a violation of a regulation or an order in a document holder's record has a significant impact on the rights and privileges of the person affected.⁴ This is recognized by the fact that a notation may not be removed from the enforcement record before the expiration of two years, or thereafter, if the document holder has, in the interim, committed a further breach, or if the Minister is of the opinion that the removal is not in the interest of aviation safety. The right of appeal from a ministerial

⁴ This is particularly so in Mr. Dobbins' case as he is a chief flying instructor and is designated as a flight test examiner by Transport Canada. The recorded violation is obviously inconsistent with his status as a designated flight test examiner. (Case on reference Tab. 1, p. 2.)

fie la déclaration selon laquelle, en cas de non-tenu de ces dossiers, le «Ministère ne pourrait savoir qu'elles n'ont pas l'effet de dissuasion voulu» ce qui, à son tour, empêcherait «l'efficacité du programme d'application des règlements du Ministère». S'il existe un effet de dissuasion lié à la consignation de ces violations, c'est seulement parce que ces dossiers sont utilisés aux fins d'une application future conformément à la Loi. Le fait que le Ministère ne voit pas dans ces lettres l'imposition d'une sanction en soi est de peu d'importance. Ce qui importe, c'est qu'on les considère comme établissant la perpétration des infractions qu'elles affirment, et que le ministre et ses fonctionnaires en font usage dans l'application de la Loi.

L'usage par le ministre d'une lettre de conseils comme document établissant qu'une infraction a été commise aux termes de la Loi découle du fait que cette infraction est consignée dans le dossier d'application des règlements du titulaire d'un document. L'importance de cette consignation, selon le point de vue du ministre, se dénote par le fait que la radiation de cette mention doit, d'après la politique applicable, être régie par l'article 8.3 de la Loi. Cette disposition permet à une personne, sous certaines conditions, de demander la radiation d'une suspension ou peine antérieurement consignée dans son dossier et ce, deux ans après l'événement. Il en résulte que le destinataire d'une lettre de conseils voit consigner dans son dossier le fait qu'il a violé la Loi sans que la violation fondamentale ait été établie conformément à celle-ci.

La consignation de la violation d'un texte d'application dans le dossier du titulaire d'un document a un impact important sur les droits et privilèges de l'intéressé⁴. En fait, une mention ne peut être rayée du dossier d'application des règlements avant l'expiration de deux ans, ou, par la suite, si le titulaire d'un document a, entre-temps, commis une infraction, ou si le ministre estime que la radiation n'est pas dans l'intérêt de la sécurité aéronautique. Le droit d'interjeter appel d'une décision ministérielle relative à des men-

⁴ Il en est particulièrement ainsi dans le cas de M. Dobbins puisqu'il est instructeur de vol et est désigné comme examinateur de vol par Transports Canada. La violation consignée est incompatible avec son statut d'examineur de vol. (Cas en renvoi, onglet 1, p. 2.)

decision relating to record notations under section 8.3 is a legislative recognition of the fact that substantive rights are affected by a ministerial decision to maintain a record of a suspension or penalty beyond the two-year statutory period.

If that be so in the context of suspensions or penalties established in accordance with the due process of law, what can one make of a procedure whereby, from the onset, a document holder is recorded as having committed a breach of a regulation or order without being afforded any opportunity to challenge the finding which forms the basis of his or her enforcement record? Therein lies the real issue underlying the first question referred to the Court.

The Act contemplates that a document holder who has been found to have violated the Act, either by admitting to it or by contesting it unsuccessfully before the Tribunal, will be recorded as having breached the Act and as having been made the subject of a suspension or penalty. When the matter is contested, the statutory scheme is such that notations can only be made upon the commission of the violation being established in conformity with the Act, that is after an independent review in which the person concerned is given a full opportunity, consistent with procedural fairness and natural justice, to present evidence and make representations in relation thereto. Section 8.3 refers to suspensions or penalties, and the commission of an infraction underlying these sanctions can only be established under the Act after the interested party has been afforded a right to be heard.

The maintenance of an offender's record is fundamental to the administration and enforcement of the Act. An offender's record is kept by the Minister under the authority of the statute. It acts as a strong deterrent against any future breach of the Act *vis-à-vis* the guilty party and allows the Minister to monitor the evolution of a document holder's flight behaviour against the background of the recorded violation. It can also justify the imposition of more drastic sanctions in the event that the document holder's record should again be put into issue by the commission of a further breach, or by the Minister's decision

tions faites dans un dossier en application de l'article 8.3 est une reconnaissance par le législateur du fait que les droits de fond sont touchés par la décision ministérielle de maintenir une mention de suspension ou peine au-delà de la période de deux ans prévue par la Loi.

S'il en est ainsi, dans le contexte des suspensions ou peines établies conformément au principe de l'application régulière de la loi, que peut-on faire d'une procédure par laquelle, dès le début, le titulaire d'un document voit consigner dans son dossier le fait qu'il a violé un texte d'application sans avoir la possibilité de contester la décision qui forme le fondement de son dossier d'application des règlements? Voilà le véritable point qui sous-tend la première question renvoyée devant la Cour.

La Loi prévoit que le titulaire d'un document qui a été déclaré coupable d'avoir violé la Loi, soit en l'admettant soit en le contestant sans succès devant le Tribunal, verra consigner dans son dossier le fait qu'il a violé la Loi et a été l'objet d'une suspension ou peine. Lorsqu'il y a contestation, la Loi prévoit que les mentions ne peuvent être faites que si la violation a été établie conformément à la Loi, c'est-à-dire après une révision par un organisme indépendant devant lequel l'intéressé a toute possibilité, conformément aux principes de l'équité procédurale et de la justice naturelle, de présenter les éléments de preuve et les observations pertinents. L'article 8.3 parle de suspensions ou peines, et la perpétration d'une infraction qui sous-tend ces sanctions peut être établie sous le régime de la Loi seulement après que l'intéressé s'est vu accorder le droit de se faire entendre.

Le maintien du dossier d'un contrevenant est essentiel à l'application de la Loi. Le ministre tient le dossier d'un contrevenant en vertu de la Loi. Ce dossier exerce un important effet préventif contre toute violation future de la Loi à l'égard de la partie coupable et permet au ministre de suivre l'évolution du comportement en vol du titulaire d'un document compte tenu de la violation consignée. Il peut également justifier l'imposition de sanctions plus sévères au cas où le dossier du titulaire d'un document serait encore mis en cause par la perpétration d'une autre infraction, ou par la décision du ministre de contester

to challenge the competence of the document holder. The fact that the Act only contemplates the notation of an enforcement record with respect to violations which are established in conformity with the Act and that a decision by the Minister to maintain a record beyond a two-year period is subject to appeal, further emphasizes the importance of the interests at stake in both the creation of an offender's record and its maintenance beyond the two-year period.

Against this background, I believe that it is fairly obvious that the Minister is not empowered by the Act to register an infraction as having been committed on a document holder's record in the absence of the commission of the infraction being established in conformity with the Act. The Act contemplates that the commission of an infraction may be established at the instigation of the Minister either by reference to the procedure set forth in sections 6.6 to 7.2 of the Act pertaining to suspensions, and 7.6 to 8.2 of the Act pertaining to monetary penalties. I do not believe that the Minister can assert the commission of an infraction as having been established under the Act otherwise than by proceeding within the authority so conferred. The constitution of an offender's record is an adjunct to the determination under the Act that an infraction has been committed and this determination can only be made within the confines of the procedure prescribed by the Act.

Indeed, I believe that this was recognized by the revised Transport Canada Regulatory Compliance policy letter dated June 25, 1993, wherein it is stated:

The purpose of this policy letter is to ensure that all Regulatory Compliance personnel understand the policy respecting the issuing of a Letter of Counselling to a Canadian Aviation Document holder.

A Letter of Counselling is used for a minor violation of the regulations that is serious enough to record on a document holder's compliance file but is not considered serious enough to impose a monetary penalty or a suspension. In no circumstances, however, shall a Letter of Counselling be issued where the document holder disputes the facts alleged or that he/she has committed a regulatory violation. In such cases, the file must be closed either with no further action, an oral counselling, or if appropriate based on the document holder's attitude towards compliance, by the imposition of a monetary penalty or suspension. This will ensure that the document holder will have the opportunity for a hearing before the Civil Aviation Tribunal in all cases where his/her enforcement "record" is at

la compétence du titulaire d'un document. Le fait que la Loi prévoit seulement la mention, dans un dossier d'application des règlements, de violations qui sont établies conformément à la Loi et que la décision du ministre de tenir un dossier au-delà d'une période de deux ans est sujette à appel souligne en outre l'importance des intérêts en jeu, tant dans la création du dossier d'un contrevenant que dans son maintien au-delà de la période de deux ans.

Compte tenu de ces faits, il est, à mon avis, assez évident que le ministre ne tient pas de la Loi le pouvoir d'inscrire une infraction dans le dossier du titulaire d'un document sans que sa perpétration ait été établie conformément à la Loi. Celle-ci prévoit que la perpétration d'une infraction peut être établie à l'instigation du ministre par renvoi soit à la procédure prévue aux articles 6.6 à 7.2 relativement aux suspensions, soit à celle prévue aux articles 7.6 à 8.2 de la Loi relativement aux amendes. Je ne crois pas que le ministre puisse établir, sous le régime de la Loi, la perpétration d'une infraction autrement qu'en agissant dans le cadre du pouvoir ainsi conféré. La constitution du dossier d'un contrevenant est accessoire à la décision, en vertu de la Loi, selon laquelle une infraction a été commise, et cette décision ne peut être rendue que dans les limites de la procédure prescrite par la Loi.

En fait, je crois que cela a été reconnu par la lettre de politique révisée sur l'application des règlements de Transports Canada, datée du 25 juin 1993, où il est dit:

Le but de cette lettre de politique est de s'assurer que tout le personnel de la Réglementation aérienne comprend bien la politique relative à la délivrance d'une lettre de conseil à un titulaire de document canadien d'aviation.

On délivre une lettre de conseil lorsqu'une infraction mineure à un règlement est suffisamment grave pour être inscrite au dossier d'application des règlements du titulaire de document, mais pas assez pour lui imposer une amende ou le suspendre. Toutefois, aucune lettre de conseil ne doit être délivrée lorsque le titulaire de document conteste la façon dont les faits sont rapportés ou le fait même qu'il ait commis une infraction au règlement. Dans ces cas, le dossier doit être fermé à titre d'affaire classée ou le titulaire doit recevoir un conseil verbal. Enfin, selon l'attitude du titulaire de document face à l'application des règlements, il se peut qu'une amende ou une suspension lui soient imposées. Cette procédure permet au titulaire de document d'obtenir une audition devant le Tribunal de l'avia-

issue. Furthermore, when Letters of Counselling are issued, they must refer to the fact that there is agreement that a violation has taken place.

I trust this directive clarifies any misconceptions regarding this policy. The above text will be incorporated in the next amendment of the Compliance Manual.

In addition, I must say that I have some difficulty in understanding the policy justification advanced by the Minister in support of the original policy. I accept that the maintenance of enforcement records in which are recorded prior violations is essential to the aviation safety. In many cases, it can have a stronger deterrent effect than the imposition of monetary penalties. Furthermore, I can understand that the Minister could be open to serious criticism if his officials, after noting in writing the commission of infractions by document holders, failed to keep a record of their occurrence for future compliance purposes.⁵

However, where an infraction is significant enough to warrant its recording but not serious enough in the eyes of the Minister to warrant a monetary penalty as stated in the policy document, it remains open to the Minister to assess a purely symbolic monetary penalty as no minimum is prescribed under the Act. This, it seems, provides the Minister with the flexibility required to meet his policy concerns without purporting to take away a document holder's right to an independent review when confronted with an infraction under the Act. If, on the other hand, the position of the Minister for not choosing this route is that, in such instances, the nature of the infraction does not warrant providing the person concerned with a right to an independent review, then he is clearly acting outside the ambit of the statute.

In my view, therefore, the Minister is not empowered to decide that a violation has taken place and to register this violation as having been committed in a document holder's enforcement record without resorting to the prescribed procedure set forth in the Act. The scheme of the Act is such that the commission of an infraction can only be considered to have

tion civile lorsque son dossier d'application des règlements est en jeu. De plus, lorsqu'on délivre une lettre de conseil, on doit y faire référence au fait que le titulaire de document reconnaît qu'il a commis une infraction.

^a Je crois que cette lettre de politique éclaircit tous les malentendus à ce sujet. Elle sera ajoutée à la prochaine modification du Manuel de l'application des règlements.

^b En outre, je dois dire que j'ai de la difficulté à comprendre la justification donnée par le ministre à l'appui de la politique initiale. J'accepte le fait que le maintien des dossiers d'application des règlements où sont consignées des violations antérieures est essentiel à la sécurité aéronautique. Dans beaucoup de cas, ^c il peut exercer un effet préventif plus fort que l'imposition d'amendes. De plus, je peux comprendre que le ministre puisse être sujet à de sérieuses critiques si ses fonctionnaires, après avoir noté par écrit la perpétration d'infractions par les titulaires de documents, ^d omettent de tenir un dossier de leur survenance aux fins d'application future⁵.

^e Toutefois, lorsqu'une infraction est suffisamment importante pour justifier sa consignation, mais pas assez sérieuse, aux yeux du ministre, pour justifier l'imposition d'une amende comme il a été dit dans le document de politique, il est loisible au ministre de fixer une amende purement symbolique puisque la ^f Loi ne prescrit aucun minimum. Cela donne, semble-t-il, au ministre, face à une infraction visée à la Loi, la flexibilité requise pour dissiper ses préoccupations de principe sans devoir enlever au titulaire d'un ^g document son droit à une révision par un organisme indépendant. Si d'autre part, pour ne pas choisir cette route, le ministre estime que, dans ces cas, la nature de l'infraction ne justifie pas que l'intéressé ait droit à une révision par un organisme indépendant, il agit, ^h à l'évidence, en dehors du cadre législatif.

ⁱ En conséquence, le ministre ne peut, à mon avis, décider qu'une violation a eu lieu et consigner cette violation dans le dossier d'application des règlements du titulaire d'un document sans recourir à la procédure prescrite par la Loi. D'après l'économie de celle-ci, la perpétration d'une infraction peut être considérée comme ayant été établie aux fins de la Loi

⁵ See, for instance, *Swanson v. Canada (Minister of Transport)*, [1992] 1 F.C. 408 (C.A.).

⁵ Voir, par exemple, *Swanson c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 C.F. 408 (C.A.).

been established for purposes of the Act after the interested party has been afforded a right to an independent review.

For these reasons, I would answer the first question in the negative. Having so decided, I need not deal with the second question.

seulement après que l'intéressé s'est vu accorder le droit à une révision par un organisme indépendant.

Par ces motifs, je répondrais à la première question par la négative. Cela étant, je n'ai pas à me prononcer sur la seconde question.