

T-2590-91

Attorney General of Canada and The Minister of Transport of Canada (*Applicants*)

v.

Peter Gill and The Civil Aviation Tribunal (*Respondents*)

and

Drs. C. Hale, T. M. Boylan, R. P. Knipping, J. W. Moore and F. W. (a.k.a. R. A.) Evans, and Canadian Air Line Pilots Association (*Intervenors*)

INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. GILL (T.D.)

Trial Division, Strayer J.—Ottawa, January 29 and February 13, 1992.

Air law — Aeronautics Act, s. 6.5(1) requiring doctors to report pilots' medical conditions constituting hazard to aviation safety — S. 6.5(5) providing information so provided privileged and no person required to disclose it "in any legal, disciplinary or other proceedings" — Minister notifying pilot of suspension of Licence Validation Certificate for failure to provide requested medical information — At review hearing Civil Aviation Tribunal member ordering Department to produce all medical reports in its possession — Erred in holding privilege under s. 6.5(5) applies only to proceedings instituted against physician under s. 6.5(4) — S. 6.5(5) precluding order of disclosure of s. 6.5(1) reports — Tribunal member having implied jurisdiction to make preliminary decision on Charter issue, but should decline to decide Charter issues where unnecessary on facts to do so — Tribunals should act consistently with law and form some view of what law is, including meaning of Charter.

Constitutional law — Charter of Rights — Life, liberty and security — On review of Minister of Transport's decision to suspend pilot's licence for refusing to provide medical information, Civil Aviation Tribunal member ordering production of all medical reports on pilot in Department's possession pursuant to Charter, s. 7 guarantee of right not to be deprived of life, liberty and security of person except in accordance with principles of fundamental justice — Only issue whether pilot obliged to provide medical information — Not relating to rights protected by s. 7 — Liberty and security of person generally those affected by judicial system — As refusal to disclose

T-2590-91

Le procureur général du Canada et le ministre des Transports du Canada (*requérants*)

a c.

Peter Gill et le Tribunal de l'aviation civile (*intimés*)

b et

Les docteurs C. Hale, T. M. Boylan, R. P. Knipping, J. W. Moore et F. W. (alias R. A.) Evans, et l'Association canadienne des pilotes de ligne (*intervenants*)

RÉPERTOIRE: CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. GILL (1^{re} INST.)

^d Section de première instance, juge Strayer—Ottawa, 29 janvier et 13 février 1992.

Droit aérien — L'art. 6.5(1) de la Loi sur l'aéronautique oblige le médecin à faire part de l'état du pilote au conseiller médical si cet état est susceptible de constituer un risque pour la sécurité aérienne — L'art. 6.5(5) prévoit que les renseignements ainsi fournis sont protégés et ne peuvent être utilisés «dans des procédures judiciaires, disciplinaires ou autres» — Le ministre a avisé le pilote que son certificat de validation de licence avait été suspendu parce qu'il n'avait pas fourni les renseignements médicaux demandés — À l'audition, le conseiller a ordonné au Ministère de fournir tous les rapports médicaux que celui-ci avait en sa possession — Le conseiller a commis une erreur en concluant que le privilège conféré par l'art. 6.5(5) s'applique uniquement aux procédures engagées contre le médecin visé par l'art. 6.5(4) — L'art. 6.5(5) empêche la délivrance d'une ordonnance de communication des rapports visés par l'art. 6.5(1) — Le conseiller a implicitement compétence pour rendre une décision préliminaire sur une question liée à la Charte, mais il devrait refuser de trancher pareille question lorsque, compte tenu des faits, il est inutile de le faire — Les tribunaux administratifs devraient agir conformément à la loi et se faire une opinion au sujet de ce qu'est la loi, et notamment du sens de la Charte.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — À la suite de la révision de la décision par laquelle le ministre des Transports avait suspendu la licence d'un pilote qui avait refusé de fournir des renseignements médicaux, le conseiller a ordonné la communication de tous les rapports médicaux concernant le pilote que le Ministère avait en sa possession, conformément à l'art. 7 de la Charte, qui garantit le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, droit auquel on ne peut porter atteinte qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale — Il s'agit uniquement de savoir si le pilote est tenu de fournir des renseignements médi-

medical information not denial of natural justice, no denial of fundamental justice — Tribunal member authorized to review Minister's decision to suspend licence, not reasonableness of decision to request further information — Alternatively, reasonable grounds for demand for information.

This was an application for prohibition and *certiorari* to quash an order of a member of the Civil Aviation Tribunal compelling the Minister of Transport to produce any medical reports made in respect of Peter Gill under *Aeronautics Act*, subsection 6.5(1). Subsection 6.5(1) requires physicians to report any medical or optometric condition of a pilot likely to constitute a hazard to aviation safety. Subsection 6.5(5) provides that information so provided is privileged and no person shall be required to disclose it or give evidence relating to it "in any legal, disciplinary or other proceedings". Subsection 7.1(3) provides for review of the Minister's decision to suspend or cancel a Canadian aviation document.

Gill held a pilot's private licence. In order to obtain a renewal of his Licence Validation Certificate (LVC), he underwent a medical examination. The examining doctor reported that Gill might have psychiatric problems. The Department of Transport requested from Gill a complete psychiatric history and assessment of his present psychological state, which he refused to provide. The Minister notified Gill that his LVC was suspended for failure to provide the information. Prior to the review of this decision, the Civil Aviation Tribunal member ordered disclosure of all medical reports in the Department's possession. At the hearing he held that the privilege afforded by subsection 6.5(5) applies only to proceedings which might be instituted against a physician under subsection 6.5(4). Alternatively, he held that Charter, section 7 provided a general constitutional right to full and complete disclosure.

The issues were: (1) whether subsection 6.5(5) prevented the Civil Aviation Tribunal from requiring the production of reports made pursuant to subsection 6.5(1); (2) whether the Tribunal had jurisdiction to determine that subsection 6.5 was contrary to the Charter; and (3) whether the Tribunal member correctly decided that subsection 6.5(5) was contrary to Charter, section 7.

Held, the application should be allowed.

(1) Subsection 6.5(5) precludes an order for the disclosure of subsection 6.5(1) reports. Subsection 6.5(4) deals with the liability of a physician arising out of a report and precludes any liability. Subsection 6.5(5) deals with the compellability and use of evidence and not with liability. It is not confined to "legal, disciplinary or other proceedings . . . against a physi-

caux — La question ne vise pas les droits garantis par l'art. 7 — En général, le genre de liberté et de sécurité de la personne garanties par l'art. 7 sont celles qui sont touchées par le régime judiciaire — Étant donné que le refus de communiquer des renseignements médicaux ne constitue pas un déni de justice naturelle, il n'y a pas eu déni de justice fondamentale — Le conseiller était autorisé à réviser la décision par laquelle le ministre avait suspendu la licence, et non à déterminer si la décision de demander d'autres renseignements était raisonnable — Subsidièrement, il existe des motifs raisonnables d'exiger les renseignements.

Il s'agissait d'une demande d'ordonnance de prohibition et de *certiorari* visant à faire annuler une ordonnance par laquelle le membre du Tribunal de l'aviation civile (le conseiller) enjoignait au ministre des Transports de fournir tout rapport médical établi à l'égard de Peter Gill en vertu du paragraphe 6.5(1) de la *Loi sur l'aéronautique*. Le paragraphe 6.5(1) oblige le médecin à faire part de l'état du pilote au conseiller médical si cet état est susceptible de constituer un risque pour la sécurité aérienne. Le paragraphe 6.5(5) prévoit que les renseignements ainsi fournis sont protégés et ne peuvent être utilisés «dans des procédures judiciaires, disciplinaires ou autres», et que nul n'est tenu de les communiquer ou de témoigner à leur sujet. Le paragraphe 7.1(3) prévoit la révision de la décision de suspendre ou d'annuler un document d'aviation canadien prise par le ministre.

Gill était titulaire d'une licence privée de pilote. Il a subi un examen médical en vue du renouvellement de son certificat de validation de licence (le CVL). Le médecin a fait savoir que Gill avait peut-être des problèmes psychiatriques. Le ministère des Transports a demandé à Gill de remettre un historique psychiatrique complet et une évaluation de son état de santé existant, ce que celui-ci a refusé de faire. Le ministre a avisé Gill que son CVL était suspendu parce qu'il n'avait pas fourni les renseignements. Avant de réviser la décision, le conseiller a ordonné la communication de tous les rapports médicaux que le Ministère avait en sa possession. À l'audition, il a conclu que le privilège conféré par le paragraphe 6.5(5) s'applique uniquement aux procédures qui pourraient être engagées contre le médecin visé par le paragraphe 6.5(4). Subsidièrement, il a conclu que l'article 7 de la Charte conférait le droit constitutionnel général à la communication entière et complète.

Il s'agissait de trancher les questions suivantes: (1) Le paragraphe 6.5(5) empêchait-il le Tribunal de l'aviation civile d'exiger la production des rapports visés par le paragraphe 6.5(1)? (2) Le Tribunal avait-il compétence pour décider que l'article 6.5 allait à l'encontre de la Charte? (3) Le conseiller a-t-il eu raison de décider que le paragraphe 6.5(5) allait à l'encontre de l'article 7 de la Charte?

Jugement: la demande devrait être accueillie.

(1) Le paragraphe 6.5(5) empêche la délivrance d'une ordonnance de communication des rapports visés par le paragraphe 6.5(1). Le paragraphe 6.5(4) porte sur la responsabilité du médecin qui rédige le rapport et exonère celui-ci de toute responsabilité. Le paragraphe 6.5(5) porte sur la contraignabilité et sur l'utilisation de la preuve et non sur la responsabilité.

cian or optometrist” but applies to “any legal, disciplinary or other proceedings”. Had Parliament intended to confine the application of subsection 6.5(5) to the proceedings in subsection 6.5(4), it could have done so. Instead, reference to “any legal, disciplinary or other proceedings” in subsection 6.5(5) indicates that a subsection 6.5(1) report cannot be “used” in any such proceeding nor can its disclosure be compelled.

(2) It was within the Tribunal member’s jurisdiction to make an initial decision as to any Charter issue properly before him. Recent Supreme Court of Canada decisions have confirmed that where an administrative tribunal has an express authority to interpret and apply statutes, or where it has been expressly authorized to determine questions of law, it may apply the Charter to determine the validity of laws it is applying. It has also been held that such power may be implied. The *Aeronautics Act* is silent as to whether tribunal members or the Civil Aviation Tribunal itself can determine questions of law, but it does give important functions to the Tribunal, and requires it and its members to provide to the Minister and the holder of a licence a full opportunity, consistent with procedural fairness and natural justice, to present evidence and make representations in relation to the suspension, cancellation or refusal to renew under review. It should not be lightly concluded that a tribunal has no authority to decide questions of law and constitutionality: generally speaking, tribunals should endeavour to act consistently with the law and must form some view as to what the law is, including the meaning of the Charter which is, as part of the Constitution, “the supreme law of Canada”.

Tribunals should exercise restraint in dealing with Charter issues. Here, there was no counsel on one side and counsel for the Minister and the intervenor doctors had not been warned that the Charter issue was to be addressed. As no party had raised the section 7 issue and it did not constitute a fundamental jurisdictional issue which had to be decided before the Tribunal could proceed, the Tribunal should not have addressed it, or should have at least notified the parties and allowed time for preparation of argument.

(3) Charter, section 7 did not apply. Section 7 protects “life, liberty and security of the person”, none of which were at stake. The only issue was whether Gill was obliged to provide a further psychiatric assessment, which does not affect “life”. In general, the kinds of “liberty and security of the person” protected by section 7 are those affected by the judicial system. Even if the interest at stake were the loss of licence, thereby depriving Gill of the ability to work, this would be an economic loss which is not normally protected by the Charter. Nor was there a denial of “fundamental justice”. Applying the highest common law requirement, that of natural justice, the Minister’s refusal to disclose any other subsection 6.5(1) reports did not amount to a denial of natural justice. The Tribunal member saw this matter as a prosecution, based on the

Il n’est pas limité à une «procédure judiciaire, disciplinaire ou autre contre un médecin ou optométriste», mais s’applique aux «procédures judiciaires, disciplinaires ou autres». Si le législateur avait voulu limiter l’application du paragraphe 6.5(5) aux procédures visées par le paragraphe 6.5(4), il aurait pu le faire. Cependant, l’expression «procédures judiciaires, disciplinaires ou autres», au paragraphe 6.5(5), montre que le rapport visé par le paragraphe 6.5(1) ne peut pas être «utilisé» dans pareille procédure et que sa communication ne peut pas être exigée.

(2) Le conseiller était compétent pour rendre une décision initiale au sujet d’une question liée à la Charte dont il était à bon droit saisi. Dans des décisions récentes, la Cour suprême du Canada a confirmé que le tribunal administratif qui est expressément autorisé à interpréter et appliquer les lois ou encore à trancher des questions de droit peut appliquer la Charte pour déterminer la validité des lois qu’il applique. Il a également été jugé qu’il peut s’agir d’un pouvoir implicite. La *Loi sur l’aéronautique* ne dit rien au sujet de la question de savoir si les conseillers ou le Tribunal de l’aviation civile lui-même peuvent trancher des questions de droit, mais elle confère des fonctions importantes au Tribunal et l’oblige, ainsi que ses membres, à donner au ministre et au titulaire de la licence toute possibilité de présenter des éléments de preuve et des observations sur la mesure attaquée, conformément aux principes de l’équité procédurale et de la justice naturelle. Il ne faudrait pas conclure à la légère qu’un tribunal administratif n’est pas autorisé à trancher des questions de droit et de constitutionnalité: généralement parlant, les tribunaux devraient tenter d’agir conformément à la loi et doivent se faire une opinion au sujet de ce qu’est la loi, et notamment du sens de la Charte qui est, en tant que partie intégrante de la constitution, «la loi suprême du Canada».

Les tribunaux devraient s’imposer des contraintes lorsqu’ils examinent des questions liées à la Charte. En l’espèce, une partie n’était pas représentée par un avocat, et les avocats du ministre et des médecins intervenants n’avaient pas été informés que la question liée à la Charte serait examinée. Étant donné qu’aucune partie n’avait invoqué l’article 7 et qu’il ne s’agissait pas d’une question fondamentale de compétence qui devait être tranchée pour que le Tribunal puisse procéder, ce dernier n’aurait pas dû examiner la question, ou du moins il aurait dû aviser les parties et leur donner le temps de préparer leur argumentation.

(3) L’article 7 de la Charte ne s’applique pas. L’article 7 garantit «le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne», qui n’est pas ici en jeu. Il s’agit uniquement de savoir si Gill était tenu de fournir une autre évaluation psychiatrique, ce qui n’a rien à voir avec «le droit à la vie». En général, le genre de «liberté» et de «sécurité de la personne» garanties par l’article 7 sont celles qui sont touchées par le régime judiciaire. Même si le droit en jeu est la perte de la licence, ce qui priverait Gill de la capacité de travailler, il s’agirait d’une perte financière d’un genre qui n’est pas normalement protégé par la Charte. Il n’y a pas eu non plus déni de «justice fondamentale». Si l’exigence la plus stricte de common law, soit celle concernant la justice naturelle, est appliquée, le refus du ministre de communiquer quelque autre rapport visé par la para-

assumption that the issue in the review was whether the Department had reasonable grounds to request the information from Gill in the first place. He misunderstood the review process authorized by subsection 7.1(3). That subsection only authorized him to review the Minister's decision to suspend the LVC for failure to provide medical reports. The only matters pertinent to such a review were: was a demand sent by the proper person to Gill; did Gill fail to provide the further information requested; and if so, was a decision taken by the proper person to suspend his LVC? The Tribunal member was not entitled to assess the reasonableness of the decision to request further information, bearing in mind also that there is a further right of appeal if the pilot provides the information and his licence is suspended on medical grounds under paragraph 7.1(1)(a). Alternatively, it was not necessary in the interests of fundamental justice that all subsection 6.5(1) reports be produced. There were reasonable grounds for the demand being made for more information. The Tribunal member should only have inquired whether the request was made in good faith.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1.
Aeronautics Act, R.S.C., 1985, c. A-2, s. 6.5 (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1), 7.1 (as enacted *idem*), 37(4) (as enacted *idem*, s. 5).
Air Regulations, C.R.C., c. 2, s. 406.
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. 7.
Civil Aviation Tribunal Rules, SOR/86-594, s. 12.
Constitution Act, 1982, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 52.
Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 57 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 19).
Privacy Act, R.S.C., 1985, c. P-21, s. 22(1).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

- Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22; (1991), 91 CLLC 14,023; *Reference Re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.)*, [1990] 1 S.C.R. 1123.

CONSIDERED:

- R. v. Schmiemann* (1991), 83 Alta. L.R. (2d) 282 (Prov. Ct.).

graphe 6.5(1) n'équivalait pas à un déni de justice naturelle. Le conseiller a considéré cette affaire comme une poursuite, en supposant que la révision visait à déterminer si le Ministère avait avant tout des motifs raisonnables de demander des renseignements à Gill. Il a mal compris la procédure de révision autorisée par le paragraphe 7.1(3). Cette disposition ne l'autorisait qu'à réviser la décision par laquelle le ministre avait suspendu le CVL par suite de l'omission de fournir les rapports médicaux. Les seules questions pertinentes à cet égard étaient celles de savoir si un avis avait été envoyé à Gill par la personne compétente, si Gill avait omis de fournir les renseignements additionnels demandés, et, dans l'affirmative si la personne compétente avait décidé de suspendre le CVL. Le conseiller n'avait pas le droit de déterminer si la décision de demander d'autres renseignements était raisonnable, compte tenu également du fait qu'il existe un autre droit d'appel si le pilote fournit les renseignements et que sa licence est suspendue pour des raisons de santé en vertu de l'alinéa 7.1(1)(a). Subsidiairement, la justice fondamentale n'exigeait pas que tous les rapports visés par le paragraphe 6.5(1) soient fournis. Il existait des motifs raisonnables de demander que d'autres renseignements soient fournis. Le conseiller aurait uniquement dû se demander si la demande avait été faite en toute bonne foi.

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. 7.
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. 52.
Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1.
Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 57 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 19).
Loi sur l'aéronautique, L.R.C. (1985), ch. A-2, art. 6.5 (édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1), 7.1 (édicte, *idem*), 37(4) (édicte, *idem*, art. 5).
Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 22(1).
Règlement de l'Air, C.R.C., ch. 2, art. 406.
Règles du Tribunal de l'aviation civile, DORS/86-594, art. 12.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

- Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22; (1991), 91 CLLC 14,023; *Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)(c) du Code criminel (Man.)*, [1990] 1 R.C.S. 1123.

DÉCISION EXAMINÉE:

- R. v. Schmiemann* (1991), 83 Alta. L.R. (2d) 282 (C. prov.).

REFERRED TO:

R. v. Bourget (1987), 41 D.L.R. (4th) 756; 54 Sask. R. 178; 35 C.C.C. (3d) 371; 56 C.R. (3d) 97; 29 C.R.R. 25; 46 M.V.R. 246 (C.A.); *R. v. Bahinipaty* (1987), 56 Sask. R. 7 (C.A.); *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570; (1990), 77 D.L.R. (4th) 94; [1991] 1 W.W.R. 643; 52 B.C.L.R. (2d) 68; 91 CLLC 17,002; *Cuddy Chicks Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1991] 2 S.C.R. 5; (1991), 81 D.L.R. (4th) 121; 91 CLLC 14,024; 122 N.R. 361; [1991] OLRB Rep. 790; *Armada Communications Ltd. v. Adjudicator (Immigration Act)*, [1991] 3 F.C. 242; (1991), 83 D.L.R. (4th) 440; 14 Imm. L.R. (2d) 13; 127 N.R. 342 (C.A.); *Weyer v. Canada* (1988), 83 N.R. 272 (F.C.A.); *Re Bassett and Government of Canada et al.* (1987), 35 D.L.R. (4th) 537; 53 Sask. R. 81 (C.A.).

APPLICATION to quash an order of a member of the Civil Aviation Tribunal compelling the Minister of Transport to produce any medical reports made in respect of Peter Gill under *Aeronautics Act*, subsection 6.5(1). Application allowed.

COUNSEL:

Dogan D. Akman and *Sanderson Graham* for applicants.

Michael G. Weissenborn for respondent Peter Gill.

James H. Smellie for respondent Civil Aviation Tribunal.

William G. Scott for intervenors Dr. C. Hale, Dr. T. M. Boylan, Dr. R. P. Knipping, Dr. J. W. Moore and Dr. F. W. (a.k.a. R. A.) Evans.

Lila Stermer for intervenor Canadian Air Line Pilots Association.

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for applicants.

Michael G. Weissenborn, Etobicoke, Ontario for respondent Peter Gill.

Osler Hoskin & Harcourt, Ottawa, for respondent Civil Aviation Tribunal.

McCarthy Tetrault, Toronto, for intervenors Dr. C. Hale, Dr. T. M. Boylan, Dr. R. P. Knipping, Dr. J. W. Moore and Dr. F. W. (a.k.a. R. A.) Evans.

DÉCISIONS CITÉES:

R. v. Bourget (1987), 41 D.L.R. (4th) 756; 54 Sask. R. 178; 35 C.C.C. (3d) 371; 56 C.R. (3d) 97; 29 C.R.R. 25; 46 M.V.R. 246 (C.A.); *R. v. Bahinipaty* (1987), 56 Sask. R. 7 (C.A.); *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570; (1990), 77 D.L.R. (4th) 94; [1991] 1 W.W.R. 643; 52 B.C.L.R. (2d) 68; 91 CLLC 17,002; *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5; (1991), 81 D.L.R. (4th) 121; 91 CLLC 14,024; 122 N.R. 361; [1991] OLRB Rep. 790; *Armada Communications Ltd. c. Arbitre (Loi sur l'immigration)*, [1991] 3 C.F. 242; (1991), 83 D.L.R. (4th) 440; 14 Imm. L.R. (2d) 13; 127 N.R. 342 (C.A.); *Weyer c. Canada* (1988), 83 N.R. 272 (C.A.F.); *Re Bassett and Government of Canada et al.* (1987), 35 D.L.R. (4th) 537; 53 Sask. R. 81 (C.A.).

DEMANDE visant à faire annuler une ordonnance par laquelle un membre du Tribunal de l'aviation civile enjoignait au ministre des Transports de fournir tout rapport médical établi à l'égard de Peter Gill en vertu du paragraphe 6.5(1) de la *Loi sur l'aéronautique*. Demande accueillie.

AVOCATS:

Dogan D. Akman et *Sanderson Graham* pour les requérants.

Michael G. Weissenborn pour Peter Gill, intimé.

James H. Smellie pour le Tribunal de l'aviation civile, intimé.

William G. Scott pour les docteurs C. Hale, T. M. Boylan, R. P. Knipping, J. W. Moore et F. W. (alias R. A.) Evans, intervenants.

Lila Stermer pour l'Association canadienne des pilotes de ligne, intervenante.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour les requérants.

Michael G. Weissenborn, Etobicoke, Ontario pour Peter Gill, intimé.

Osler Hoskin & Harcourt, Ottawa, pour le Tribunal de l'aviation civile, intimé.

McCarthy Tetrault, Toronto, pour les docteurs C. Hale, T. M. Boylan, R. P. Knipping, J. W. Moore et F. W. (alias R. A.) Evans, intervenants.

Gravenor Keenan, Montréal, for intervenor
Canadian Air Line Pilots Association.

Gravenor Keenan, Montréal, pour l'Association
canadienne des pilotes de ligne, intervenante.

*The following are the reasons for order rendered in
English by*

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

STRAYER J.:

LE JUGE STRAYER:

Relief Requested

The applicants seek orders of prohibition and *certiorari* to quash and preclude the enforcement of an order made by a member of the respondent Civil Aviation Tribunal (hereinafter referred to as the "Tribunal Member") on September 11, 1991 compelling the Minister of Transport to produce and disclose to the respondent Gill any medical reports made in respect of Gill under subsection 6.5(1) of the *Aeronautics Act*.¹ The grounds essentially are that the Tribunal member acted in excess of his jurisdiction, misinterpreted the law, based his decision in part on unnecessary considerations, and denied the applicants natural justice by failing to give notice of his intention to consider a constitutional issue, namely the possible application of section 7 of the *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]] to the case before him.

b Redressement demandé

Les requérants demandent des ordonnances de prohibition et de *certiorari* en vue de faire annuler une ordonnance rendue par un membre du Tribunal de l'aviation civile (ci-après appelé «le conseiller») le 11 septembre 1991, laquelle enjoignait au ministre des Transports de fournir et de communiquer à M. Gill tout rapport médical le concernant, établi en vertu du paragraphe 6.5(1) de la *Loi sur l'aéronautique*¹, et d'empêcher l'exécution de ladite ordonnance. Les motifs invoqués sont essentiellement que le conseiller a outrepassé sa compétence, a interprété la loi d'une manière erronée, a en partie fondé sa décision sur des considérations non pertinentes et a violé la justice naturelle en omettant de donner un avis de son intention d'examiner une question constitutionnelle, à savoir si l'article 7 de la *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]] s'appliquait à l'affaire dont il était saisi.

Regulatory Framework

To understand the facts it is necessary to consider some salient legislation and delegated legislation.

g Cadre réglementaire

Pour comprendre les faits, il faut tenir compte de certaines dispositions législatives et réglementaires pertinentes.

Among the *Air Regulations* [C.R.C., c. 2] adopted under the *Aeronautics Act* is the following:

Dans le *Règlement de l'Air* [C.R.C., ch. 2], qui a été pris en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, figure la disposition suivante:

406. A licence or permit issued or an endorsement thereon entered under this Part or a document validating any such licence or permit may contain such conditions as the Minister prescribes, and the conditions may be amended at any time by the Minister.

i 406. Une licence ou un permis délivré en vertu de la présente partie, une annotation faite sur cette licence ou ce permis aux termes de ladite partie ou un document qui valide ladite licence ou ledit permis, peut contenir toutes conditions édictées par le Ministre qui peut les modifier à tout moment.

¹ R.S.C., 1985, c. A-2 (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1).

¹ L.R.C. (1985), ch. A-2 (édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1).

It is not in dispute that among the conditions attached to pilots' licences, as prescribed by the Minister, are the following provisions in the *Personnel Licensing Handbook*:²

- 1.8.2 The Regional Medical Officer, or Chief, Clinical Assessment, may request that an applicant provide any additional medical information or reports in order to establish the applicant's medical fitness.
- 1.8.3 Provision of additional medical evidence when requested is a condition subject to which the medical validation is issued. Failure to comply with the request in 1.8.2 by the date specified shall be grounds for suspension of the Licence Validation Certificate. [Emphasis added.]

Section 6.5 of the *Aeronautics Act* provides as follows:

6.5 (1) Where a physician or an optometrist believes on reasonable grounds that a patient is a flight crew member, an air traffic controller or other holder of a Canadian aviation document that imposes standards of medical or optometric fitness, the physician or optometrist shall, if in his opinion the patient has a medical or optometric condition that is likely to constitute a hazard to aviation safety, inform a medical adviser designated by the Minister forthwith of that opinion and the reasons therefor.

(2) The holder of a Canadian aviation document that imposes standards of medical or optometric fitness shall, prior to any medical or optometric examination of his person by a physician or optometrist, advise the physician or optometrist that he is the holder of such a document.

(3) The Minister may make such use of any information provided pursuant to subsection (1) as the Minister considers necessary in the interests of aviation safety.

(4) No legal, disciplinary or other proceedings lie against a physician or optometrist for anything done by him in good faith in compliance with this section.

(5) Notwithstanding subsection (3), information provided pursuant to subsection (1) is privileged and no person shall be required to disclose it or give evidence relating to it in any legal, disciplinary or other proceedings and the information so provided shall not be used in any such proceedings.

(6) The holder of a Canadian aviation document that imposes standards of medical or optometric fitness shall be deemed, for the purposes of this section, to have consented to the giving of information to a medical adviser designated by the Minister under subsection (1) in the circumstances referred to in that subsection.

As will be seen, section 6.5 makes provision for mandatory reporting by doctors and optometrists, to the medical advisers of the Minister of Transport, of any medical or optometric condition detected in a

Il n'est pas contesté que les dispositions suivantes du *Manuel de licences du personnel*² font partie des conditions auxquelles sont assujetties les licences de pilotes, lesquelles sont édictées par le ministre:

- 1.8.2 L'Agent médical régional ou le Chef de l'Évaluation clinique peut demander au candidat de fournir des renseignements ou rapports médicaux additionnels afin d'établir l'aptitude physique du candidat.
- 1.8.3 La communication de renseignements additionnels, lorsqu'ils sont demandés, est une condition du maintien en état de validité de la validation médicale. Le refus de se soumettre à la demande en 1.8.2 avant la date spécifiée entraînera la suspension du certificat de validation de licence. (C'est moi qui souligne.)

L'article 6.5 de la *Loi sur l'aéronautique* prévoit ce qui suit:

6.5 (1) Le médecin ou optométriste qui a des motifs raisonnables de croire que son patient est titulaire d'un document d'aviation canadien assorti de normes médicales ou optométriques doit, s'il estime que l'état de l'intéressé est susceptible de constituer un risque pour la sécurité aérienne, faire part sans délai de son avis motivé au conseiller médical désigné par le ministre.

(2) Quiconque est titulaire d'un document d'aviation canadien visé au paragraphe (1) est tenu de dévoiler ce fait avant l'examen au médecin ou à l'optométriste.

(3) Le ministre peut faire de ces renseignements l'usage qu'il estime nécessaire à la sécurité aérienne.

(4) Il ne peut être intenté de procédure judiciaire, disciplinaire ou autre contre un médecin ou optométriste pour l'acte accompli de bonne foi en application du présent article.

(5) Par dérogation au paragraphe (3), les renseignements sont protégés et ne peuvent être utilisés dans des procédures judiciaires, disciplinaires ou autres. Nul n'est tenu de les y communiquer ou de témoigner à leur sujet.

(6) Quiconque est titulaire d'un document d'aviation canadien visé au paragraphe (1) est présumé avoir consenti à la communication au conseiller médical désigné par le ministre des renseignements portant sur son état dans les circonstances qui y sont mentionnées.

Comme nous le verrons, l'article 6.5 prévoit que les médecins et optométristes sont tenus de signaler aux conseillers médicaux du ministre des Transports tout problème médical ou optométrique constaté chez un

² 2nd ed., April, 1990, vol. 3.

² 2^e éd., avril 1990, vol. 3.

patient who is, *inter alia*, the holder of a pilot's licence, where such condition is likely to constitute a hazard to aviation safety. The remainder of the section deals with the use which may be made of that information. The undisputed evidence before the Tribunal was that this section is not applied in respect of medical information provided to the Department of Transport by a doctor designated as a civil aviation medical examiner, following the medical examination of a pilot where such examination is required under the *Aeronautics Act* to enable the pilot to obtain or maintain a Licence Validation Certificate ("LVC") which he must have to keep his pilot's licence in force. This interpretation as applied by the Department of Transport appears to be fully consistent with the Act and the Regulations. The evidence before the Tribunal also indicated that reports made under section 6.5 are not kept in the pilot's file but are kept in a separate and secure area and are not used directly in making a medical assessment of a pilot in any determination as to the suspension or refusal of an LVC.

Section 7.1 [as enacted *idem*] provides procedures for the Minister of Transport to suspend or cancel, *inter alia*, an LVC and for the review of such decisions by the Tribunal. It provides in part as follows:

7.1 (1) Where the Minister decides

(b) to suspend or cancel a Canadian aviation document on the grounds that . . . the holder . . . ceases . . . to meet or comply with the conditions subject to which the document was issued,

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

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

(a) indicate, as the case requires,

(ii) . . . the conditions subject to which the document was issued that the Minister believes are no longer being met or complied with; and

(b) state the date, being thirty days after the notice is served or sent, on or before which and the address at which a request for a review of the decision of the Minister is to be

patient qui est, entre autres, titulaire d'une licence de pilote, lorsque l'état de l'intéressé est susceptible de constituer un risque pour la sécurité aérienne. Le reste de la disposition porte sur l'utilisation qui peut être faite de ces renseignements. La preuve incontestée présentée au Tribunal était que cette disposition ne s'applique pas aux renseignements médicaux fournis au ministère des Transports par un médecin désigné à titre d'examineur médical de l'aviation civile à la suite de l'examen médical qui doit être fait en vertu de la *Loi sur l'aéronautique* pour permettre au pilote d'obtenir ou de conserver le certificat de validation de licence (le «CVL») requis pour que sa licence de pilote demeure valide. Cette interprétation, appliquée par le ministère des Transports, semble être tout à fait compatible avec la Loi et le Règlement. La preuve présentée au Tribunal montrait également que les rapports établis en vertu de l'article 6.5 ne sont pas versés au dossier du pilote, mais qu'ils sont conservés séparément et en sûreté et ne sont pas directement utilisés lorsqu'on fait une évaluation médicale afin de déterminer si le CVL du pilote doit être suspendu ou refusé.

L'article 7.1 prévoit la procédure à suivre en vue de la suspension ou de l'annulation, entre autres, d'un CVL par le ministre des Transports et en vue de la révision de la décision y afférente par le Tribunal. Cette disposition est en partie ainsi libellée:

7.1 (1) Lorsque le ministre décide . . . de suspendre ou d'annuler un document parce que le titulaire . . . ne répond plus aux conditions de délivrance ou de maintien en état de validité du document, il expédie avis de la mesure par signification à personne ou par courrier recommandé à la dernière adresse connue du titulaire ou du propriétaire, exploitant ou utilisateur en cause.

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

a) . . . les conditions—de délivrance ou maintien en état de validité—auxquelles, selon le ministre, le titulaire ou l'aéronéf, l'aéroport ou autre installation ne répond plus;

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

filed in the event the holder of the document or the owner or operator concerned wishes to have the decision reviewed.

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

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

(8) On a review under this section of a decision of the Minister to suspend, cancel or refuse to renew a Canadian aviation document, the member of the Tribunal conducting the review may determine the matter by confirming the suspension, cancellation or refusal to renew or by referring the matter back to the Minister for reconsideration.

Facts

While the decision of the Tribunal member in question here was made on September 11, 1991 it is necessary to look briefly at a series of events beginning in early 1990.

At that time the respondent Gill was the holder of a pilot's private licence. His LVC was to expire on about March 18, 1990 and in order to obtain a renewal he underwent a medical examination by Dr. J. W. Moore of Mississauga, an authorized Civil Aviation Medical Examiner. Dr. Moore signed a medical examination report which had the effect of extending Mr. Gill's LVC for a further 180 days, but on June 5, 1990 he wrote a letter to Dr. F. W. Evans, Aviation Medical Officer for the Ontario region of the federal Department of Health and Welfare which provides medical evaluation services to the Department of Transport. In that letter he discussed his examination of Mr. Gill on March 12, 1990 and, giving reasons, expressed his concern that Mr. Gill might have psychiatric problems. He also mentioned that Mr. Gill

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

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

(8) Le conseiller peut confirmer la mesure ou renvoyer le dossier au ministre pour réexamen.

Les faits

La décision du conseiller dont il est ici question a été rendue le 11 septembre 1991, mais il faut examiner brièvement la suite des événements qui se sont produits depuis le début de 1990.

À ce moment-là, M. Gill était titulaire d'une licence privée de pilote. Son CVL devait expirer vers le 18 mars 1990 et en vue du renouvellement, le docteur J. W. Moore, de Mississauga, un examinateur médical de l'aviation civile autorisé, lui a fait subir un examen médical. Le docteur Moore a signé un rapport d'examen médical qui avait pour effet de prolonger de 180 jours le CVL de M. Gill, mais le 5 juin 1990, il a envoyé une lettre au docteur F. W. Evans, agent médical de la région de l'Ontario du ministère fédéral de la Santé et du Bien-être social, qui effectue des évaluations médicales pour le ministère des Transports. Dans cette lettre, il parlait de l'examen qu'il avait fait subir à M. Gill le 12 mars 1990, et, avec motifs à l'appui, il a déclaré s'inquiéter de ce que M. Gill avait peut-être des problèmes psychia-

had told him that he had undergone psychiatric assessment in the past. Dr. Moore reported that he had referred Mr. Gill to a psychiatrist, Dr. T. M. Boylan, who had seen him on April 30 and who had reported back to Dr. Moore. (While Dr. Moore apparently did not provide Mr. Gill with a copy of this letter at the time, it is clear that Mr. Gill had a copy of it by the time of a hearing of the Tribunal on February 13, 1991. A further copy was provided to Mr. Gill prior to the hearing in question in these proceedings, held September 11, 1991.) On August 21, 1990 Dr. Evans wrote to Mr. Gill saying that:

We understand that you have had some past emotional problems requiring psychiatric assessment. We also understand that you were recently seen by Dr. T.M. Boylan and we request that you have Dr. Boylan submit to us a complete history concerning your previous problems and present psychological state.

It appears that this letter was received by Mr. Gill because he does not dispute that on August 24, 1990 he discussed the subject of that letter with Dr. Evans by telephone. Dr. Evans that day sent to him a letter referring to that telephone conversation. In it he confirmed that the Department needed the report from Dr. Boylan and would like to have information from the psychiatrist whom Gill had seen some years before. That letter also indicates that Mr. Gill had so far refused to provide such information.

In the meantime on April 30, 1990 Dr. Boylan, the psychiatrist, had seen Mr. Gill and had written a letter to the referring doctor, Dr. J. W. Moore, reporting that "the general tenor of his thought content was paranoid". (It is not clear when or how this letter reached either the Department or Mr. Gill, but it was produced by Mr. Gill as an exhibit during the Tribunal hearing of February 13, 1991 and the Department produced it to Mr. Gill prior to the hearing in question here of September 11, 1991.)

After the communications between Dr. Evans and Mr. Gill in August, 1990, several efforts were made by the Department of Transport to obtain from Mr.

triques. Il a également mentionné que M. Gill lui avait dit qu'il avait été assujéti à une évaluation psychiatrique par le passé. Le docteur Moore a fait savoir qu'il avait renvoyé M. Gill à un psychiatre, le docteur T. M. Boylan, qui avait vu celui-ci le 30 avril et qui lui avait rendu compte de l'évaluation. (Le docteur Moore n'a apparemment pas remis une copie de cette lettre à M. Gill à ce moment-là, mais il est clair que ce dernier en avait obtenu une copie au moment où le Tribunal a tenu l'audience, le 13 février 1991. Une autre copie a été remise à M. Gill avant l'audition de la présente affaire, qui a eu lieu le 11 septembre 1991.) Le 21 août 1990, le docteur Evans a envoyé à M. Gill une lettre qui dit ceci:

[TRADUCTION] Nous croyons comprendre que par le passé vous avez eu certains problèmes émotionnels qui ont nécessité une évaluation psychiatrique. Nous croyons également comprendre que le docteur T.M. Boylan vous a vu récemment et nous vous demandons de faire en sorte que celui-ci nous remette un historique complet de vos problèmes passés et de votre état de santé actuel.

Il semble que cette lettre a été reçue par M. Gill; en effet, celui-ci ne conteste pas que le 24 août 1990, il a discuté par téléphone de l'objet de cette lettre avec le docteur Evans. Ce jour-là, ce dernier lui a envoyé une lettre au sujet de cette conversation téléphonique. Dans la lettre, il confirmait que le Ministère avait besoin du rapport du docteur Boylan et voulait obtenir des renseignements du psychiatre que M. Gill avait consulté plusieurs années auparavant. Cette lettre fait également savoir que M. Gill avait jusque-là refusé de fournir ces renseignements.

Dans l'intervalle, le 30 avril 1990, le psychiatre, le docteur Boylan, avait vu M. Gill et avait envoyé au médecin traitant, le docteur J. W. Moore, une lettre dans laquelle il faisait savoir que [TRADUCTION] «la teneur générale du contenu de ses pensées était de nature paranoïde». (On ne sait pas exactement quand et comment cette lettre est parvenue au Ministère ou à M. Gill, mais ce dernier l'a produite en preuve à l'audience tenue par le Tribunal le 13 février 1991 et le Ministère l'a remise à M. Gill avant l'audience de la présente affaire, le 11 septembre 1991.)

Après les communications entre le docteur Evans et M. Gill en août 1990, le ministère de Transports a tenté à plusieurs reprises d'obtenir de M. Gill

Gill further medical information concerning past psychiatric assessments. A notice was finally delivered to him successfully in November, 1990 requiring the production of the requested information by December 28, 1990. As the information was not provided, a notice was sent to Gill on January 24, 1991 advising him that, pursuant to paragraph 1.8.3 of the *Personnel Licensing Handbook*, as he had failed to provide the information requested he was in breach of a condition upon which medical validation is issued and his LVC was therefore suspended, apparently pursuant to paragraph 7.1(1)(b) of the *Aeronautics Act*, *supra*. Gill thereupon requested a review of that decision pursuant to subsection 7.1(3) and such a review took place before a Tribunal member. After a hearing held on February 13, 1991 the Tribunal member in effect set aside the suspension by referring the matter back to the Minister for reconsideration pursuant to subsection 7.1(8). The reason given for this was that the notice sent from the Department of Health and Welfare requiring further medical information was not sent by the right official. The effect of referring the matter back to the Minister was that the suspension terminated and Gill was given a temporary LVC due to expire on April 1, 1991.

Because of the impending expiration of his temporary LVC, Gill visited two aviation medical examiners: Dr. C. Hale on March 18, 1991, and Dr. R. P. Knipping on March 19, 1991. Dr. Hale recommended that his renewal be deferred. Dr. Hale's medical examination report was accompanied by a letter discussing Mr. Gill's conduct in reaction to Dr. Hale's refusal to recommend renewal. Dr. Knipping who saw him on March 19 recommended a renewal. Both reports as filed indicate that in response to the question on the form as to whether Gill had "psychiatric/neurological problems" he had responded "No". Subsequently, after Gill's LVC had expired, he saw a Dr. Jovey on April 18, 1991 who recommended that his LVC be renewed. On May 27, 1991 Dr. J. M. Wallace, Acting Regional Aviation Medical Officer for Civil Aviation Medicine, Ontario Region, wrote to Gill referring to Dr. Jovey's report and stating that:

d'autres renseignements médicaux au sujet des évaluations psychiatriques passées. On a finalement réussi à l'aviser, en novembre 1990, qu'il devait fournir les renseignements demandés au plus tard le 28 décembre 1990. Les renseignements n'ayant pas été fournis, on lui a envoyé un avis le 24 janvier 1991 pour l'informer que puisqu'il avait omis de fournir les renseignements demandés conformément au paragraphe 1.8.3 du *Manuel de licences du personnel*, il avait violé une condition de la validation médicale et que son CVL était donc suspendu, apparemment conformément à l'alinéa 7.1(1)(b) de la *Loi sur l'aéronautique*, précitée. M. Gill a alors demandé la révision de cette décision en vertu du paragraphe 7.1(3); la révision a été effectuée par un conseiller. Après l'audience, qui a été tenue le 13 février 1991, le conseiller a de fait annulé la suspension en renvoyant l'affaire au ministre pour un réexamen conformément au paragraphe 7.1(8). Le motif invoqué à cet égard était que l'avis envoyé par le ministère de la Santé et du Bien-être social, selon lequel d'autres renseignements médicaux étaient exigés, n'avait pas été envoyé par le fonctionnaire compétent. Le renvoi de l'affaire au ministre a eu pour effet de mettre fin à la suspension; M. Gill a donc obtenu un CVL temporaire qui devait expirer le 1^{er} avril 1991.

À cause de l'expiration imminente du CVL temporaire, M. Gill a consulté deux examinateurs médicaux de l'aviation, soit le docteur C. Hale le 18 mars 1991 et le docteur R. P. Knipping le 19 mars 1991. Le docteur Hale a recommandé de reporter le renouvellement. Au rapport d'examen médical du docteur Hale était jointe une lettre dans laquelle il était question de la façon dont M. Gill avait réagi au refus du docteur Hale de recommander le renouvellement. Le docteur Knipping, qui l'a vu le 19 mars, a recommandé le renouvellement. Les deux rapports déposés montrent qu'en réponse à la question de savoir si M. Gill avait [TRADUCTION] «des problèmes psychiatriques ou neurologiques», figurant sur le formulaire, celui-ci avait répondu [TRADUCTION] «Non». Par la suite, après l'expiration du CVL, M. Gill a vu, le 18 avril 1991, un certain docteur Jovey qui a recommandé le renouvellement du CVL. Le 27 mai 1991, le docteur J. M. Wallace, agent médical régional intérimaire, Médecine aéronautique civile, région de l'Ontario, a écrit à M. Gill au sujet du rapport du docteur Jovey et a déclaré ceci:

Before your assessment can be completed, we will require the report of a full psychiatric assessment.

He went on to say that no LVC would be reissued unless such information was provided by June 30, 1991. According to his evidence at the later hearing on September 11, 1991, Dr. Wallace came to this conclusion after a review of Gill's entire medical file at the Civil Aviation Medical Division. On cross-examination he affirmed that the only information he had was contained in the files to which Gill has had access,³ which would include the medical reports I referred to above. As Gill did not provide the information as requested by Dr. Wallace, a notice was sent to him on July 10, 1991 by Richard Schobesberger, Acting Regional Director, Aviation Licensing, Ontario Region, for the Minister of Transport. This notice advised Mr. Gill that pursuant to paragraph 1.8.3 of the *Personnel Licensing Handbook*, and paragraph 7.1(1)(b) of the *Aeronautics Act*, his LVC was being suspended effective July 10, 1991 due to his failure to provide the requested medical information.

Gill then requested a review of this decision pursuant to subsection 7.1(3) of the *Aeronautics Act*. The Tribunal member assigned to this review held a hearing by conference call on August 1, 1991 to deal with an application by Gill for an order directing disclosure of information by the Department prior to the review hearing. The Tribunal member ordered the Department of Transport to provide the applicant with the following material at least fourteen clear days before the date of the hearing:

1. The name and address of all witnesses to be called at the Reviewing Hearing including persons who will be called as "expert".

2. A summary of the evidence to be given by each witness in sufficient detail that the Applicant has the opportunity to prepare a complete and full defence.

3. Copies of all Medical reports in the possession of Transport or their medical advisors.

[TRADUCTION] Avant que votre évaluation puisse être complétée, nous avons besoin du rapport complet d'évaluation psychiatrique.

Il a ajouté qu'aucun CVL ne serait renouvelé à moins que ces renseignements ne soient fournis au plus tard le 30 juin 1991. Selon la déposition qu'il a faite à l'audience postérieure du 11 septembre 1991, le docteur Wallace a tiré cette conclusion après avoir examiné tout le dossier médical de M. Gill se trouvant à la Division médicale aéronautique civile. Pendant le contre-interrogatoire, il a affirmé que les seuls renseignements dont il disposait se trouvaient dans les dossiers auxquels M. Gill a eu accès³, ce qui inclurait les rapports médicaux dont j'ai ci-dessus fait mention. Étant donné que M. Gill n'a pas fourni les renseignements demandés par le docteur Wallace, un avis lui a été envoyé le 10 juillet 1991 par Richard Schobesberger, directeur régional intérimaire, Licences d'aviation, région de l'Ontario, pour le ministère des Transports. Cet avis visait à informer M. Gill que conformément au paragraphe 1.8.3 du *Manuel de licences du personnel* et à l'alinéa 7.1(1)(b) de la *Loi sur l'aéronautique*, le CVL était suspendu à compter du 10 juillet 1991, par suite de son omission de fournir les renseignements médicaux demandés.

M. Gill a ensuite demandé la révision de cette décision conformément au paragraphe 7.1(3) de la *Loi sur l'aéronautique*. Le conseiller chargé de la révision a tenu une audience par conférence téléphonique le 1^{er} août 1991 pour traiter la demande que M. Gill avait présentée en vue d'obtenir une ordonnance enjoignant au Ministère de communiquer les renseignements avant l'audience. Le conseiller a ordonné au ministère des Transports de fournir au requérant les renseignements suivants au moins quatorze jours francs avant la date de l'audience:

[TRADUCTION] 1. Le nom et l'adresse de tous les témoins qui doivent être cités à l'audience, y compris des personnes qui seront citées à titre d'«experts».

2. Un résumé de la preuve que doit fournir chaque témoin avec suffisamment de détails pour que le requérant ait la possibilité de préparer une défense complète et entière.

3. Des copies de tous les rapports médicaux en la possession de Transports Canada ou de ses conseillers médicaux.

³ Applicants' record, at pp. 243-244.

³ Dossier des requérants, aux p. 243 et 244.

He based this order on section 12 of the Tribunal Rules [*Civil Aviation Tribunal Rules*, SOR/86-594] and the following statement:

In any event Section 7 of the Charter gives the Tribunal broad power to promote the administration of Justice by ordering disclosure and discovery of materials and objects.

He went on to cite two 1987 decisions of the Saskatchewan Court of Appeal, both involving prosecutions for offences.⁴ Pursuant to this order the Department of Transport produced the names and addresses of five potential witnesses, three of whom it intended to call and two of whom it might call. An outline was given of the evidence all five would provide. Among the medical reports provided were the reports of Drs. Boylan, Moore, Hale, Knipping and Jovey all referred to above. (The three witnesses whom the Department said it would call were in fact called as witnesses at the hearing on September 11, namely Drs. Wallace and Haskell and Mr. Schobesberger.)

During the hearing on September 11 Mr. Gill insisted that all reports provided to the Department under subsection 6.5(1) should have been disclosed by the Department pursuant to the Tribunal member's order of August 1 to provide "copies of all medical reports in the possession of Transport". It is not at all clear from reviewing the evidence that there were in fact any such reports which were not produced. Certainly Dr. Wallace made it clear that his decision to demand a "full psychiatric assessment" as set out in his letter of May 27, 1991 to Gill was made purely on the basis of the material made available to Gill. Nevertheless the Minister's representative took the position that the Department could not be obliged to disclose any reports provided under subsection 6.5(1) and the issue was joined in relation to that position. Gill insisted he should have such reports and the Tribunal member agreed. In his subsequent written reasons he stated the following:

Il a fondé cette ordonnance sur l'article 12 des Règles du Tribunal [*Règles du Tribunal de l'aviation civile*, DORS/86-594] et sur la déclaration suivante:

[TRADUCTION] Quoi qu'il en soit, l'article 7 de la Charte confère au Tribunal le pouvoir général de promouvoir l'administration de la justice en ordonnant la production de documents et d'objets.

Il a ensuite cité deux décisions que la Cour d'appel de la Saskatchewan avait rendues en 1987 dans des poursuites engagées à la suite de la perpétration d'infractions⁴. Conformément à cette ordonnance, le ministère des Transports a produit les noms et adresses de cinq témoins possibles, dont trois témoins qu'il avait l'intention de citer et deux qu'il citerait peut-être. Un résumé de la preuve que chacun d'eux fournirait a été donné. Les rapports des docteurs Boylan, Moore, Hale, Knipping et Jovey, dont il a ci-dessus été fait mention, ont notamment été fournis. (Les trois témoins que le Ministère devait citer, soit les docteurs Wallace et Haskell, et M. Schobesberger, ont de fait été cités à titre de témoins à l'audience du 11 septembre.)

À l'audience du 11 septembre, M. Gill a affirmé avec insistance que tous les rapports fournis au Ministère en vertu du paragraphe 6.5(1) auraient dû être communiqués par celui-ci conformément à l'ordonnance rendue par le conseiller le 1^{er} août, selon laquelle [TRADUCTION] «des copies de tous les rapports médicaux en la possession de Transports Canada» devaient être fournies. L'examen de la preuve ne montre pas clairement qu'en fait, certains rapports n'ont pas été produits. De toute évidence, le docteur Wallace a clairement fait savoir que sa décision d'exiger un [TRADUCTION] «rapport complet d'évaluation psychiatrique» comme il en est fait mention dans la lettre envoyée le 27 mai 1991 à M. Gill était uniquement fondée sur la documentation mise à la disposition de M. Gill. Néanmoins, le représentant du ministre a soutenu que le Ministère ne pouvait pas être contraint à communiquer un rapport fourni en vertu du paragraphe 6.5(1) et que la contestation était liée sur ce point. M. Gill a affirmé avec insistance qu'il devrait obtenir ces rapports et le conseiller a souscrit à son avis. Dans des motifs écrits qu'il a par la suite prononcés, le conseiller a déclaré ceci:

⁴ *R. v. Bourget* (1987), 41 D.L.R. (4th) 756 (Sask. C.A.); *R. v. Bahinipaty* (1987), 56 Sask. R. 7 (C.A.).

⁴ *R. v. Bourget* (1987), 41 D.L.R. (4th) 756 (C.A. Sask.); *R. v. Bahinipaty* (1987), 56 Sask. R. 7 (C.A.).

As a result of the evidence it was apparent that the Applicant had not been provided with medical information given to Transport under the provisions of Section 6.5 of the *Aeronautics Act*.

The question is whether the privilege afforded under section 6.5(5) is all encompassing, or whether it is restricted to legal, disciplinary or other proceedings taken against a physician or optometrist as a result of disclosing information relating to a pilot. If section 6.5 of the *Aeronautics Act* had not been passed, a physician or optometrist could be summonsed in a civil or criminal proceeding and the information would not be subject to privilege under common law.

Section 6.5 makes it mandatory for a physician or surgeon or optometrist to disclose information to Transport which they would not otherwise have to disclose except under subpoena. I conclude, therefore, that the privilege afforded by section 6.5(5) applies only to those proceedings which might be instituted against a physician or optometrist concerned under section 6.5(4) and that the privilege is restrictive rather than all encompassing.

If I am wrong in this respect, I am of the view that section 7 of the Charter provides a general constitutional right to full and complete disclosure, unless there exists a cogent reason for not doing so and that Transport must make available to document holders medical information provided to them under section 6.5 of the *Aeronautics Act*.

I am of the view that for a document holder to be afforded his right to procedural fairness and natural justice openness and disclosure rather than suppression must be the rule.

At the request of the Minister's representative he adjourned the hearing on September 11 to allow the Minister to seek a review of his decision with respect to the need to disclose all reports made under subsection 6.5(1). The Attorney General and the Minister of Transport seek that review in the present proceedings.

Issues

The essential issues are:

(1) Does subsection 6.5(5) of the *Aeronautics Act* prevent, or purport to prevent, the respondent Civil Aviation Tribunal from requiring the production of reports made pursuant to subsection 6.5(1)?

(2) If so, does the Tribunal, or a member thereof, have the jurisdiction to determine that subsection 6.5(5) is contrary to the Charter?

[TRANSDUCTION] Il ressort de la preuve que le requérant n'avait pas obtenu les renseignements médicaux fournis à Transports Canada en vertu des dispositions de l'article 6.5 de la *Loi sur l'aéronautique*.

Il s'agit de savoir si le privilège conféré par le paragraphe 6.5(5) a une portée générale, ou s'il s'applique uniquement aux procédures judiciaires, disciplinaires ou autres engagées contre le médecin ou l'optométriste qui a communiqué des renseignements au sujet du pilote. Si l'article 6.5 de la *Loi sur l'aéronautique* n'avait pas été adopté, le médecin ou l'optométriste pourrait être cité au civil ou au criminel et le renseignement ne serait pas privilégié en vertu de la common law.

L'article 6.5 oblige le médecin, le chirurgien ou l'optométriste à communiquer à Transports Canada des renseignements qu'il ne serait normalement pas tenu de communiquer sauf en vertu d'un subpoena. Je conclus donc que le privilège conféré par le paragraphe 6.5(5) s'applique uniquement aux procédures qui pourraient être engagées contre le médecin ou l'optométriste visé par le paragraphe 6.5(4) et que le privilège a une portée restreinte plutôt que générale.

Si je me trompe à cet égard, je suis d'avis que l'article 7 de la Charte confère un droit constitutionnel général à la communication entière et complète, à moins qu'il n'existe une raison valable de ne pas le faire, et que Transports Canada doit mettre à la disposition des détenteurs de documents les renseignements médicaux qui lui ont été fournis en vertu de l'article 6.5 de la *Loi sur l'aéronautique*.

J'estime que pour qu'un titulaire de document ait droit à l'équité procédurale et à la justice naturelle, la communication plutôt que la suppression doit être la règle.

À la demande du représentant du ministre, le conseiller a ajourné l'audience du 11 septembre afin de permettre au ministre de demander la révision de la décision qu'il avait rendue relativement à la nécessité de communiquer tous les rapports rédigés en vertu du paragraphe 6.5(1). Le procureur général et le ministre des Transports demandent ici cette révision.

Les questions litigieuses

Les questions essentielles sont les suivantes:

(1) Le paragraphe 6.5(5) de la *Loi sur l'aéronautique* empêche-t-il, ou est-il réputé empêcher, le Tribunal de l'aviation civile intimé d'exiger la production des rapports visés par le paragraphe 6.5(1)?

(2) Dans l'affirmative, le Tribunal, ou un membre du Tribunal, a-t-il compétence pour décider que le paragraphe 6.5(5) va à l'encontre de la Charte?

(3) If so, did the Tribunal member correctly decide that subsection 6.5(5) would be contrary to section 7 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* if it were given such an effect?

Conclusions

At the outset I should observe that the learned Tribunal member did not have the benefit, which I have had, of being able to peruse the entire transcript of the evidence heard by him and of considering extensive argument by counsel including a plethora of jurisprudence. In fact Gill was not represented by counsel in the hearing on September 11 and the Tribunal member was no doubt properly concerned that any legal issue which might be raised in Gill's favour should be considered. The legal issues are also novel in respect to section 6.5 and the powers of the Tribunal, the relevant statutory provisions having come into force only in 1985. For this reason I will deal with the issues at some length.

Meaning of Section 6.5

I am satisfied that subsection 6.5(5) precludes the Civil Aviation Tribunal from ordering the disclosure of reports made under 6.5(1). Subsections (1) and (2) of that section require, *inter alia*, a pilot to advise his doctor that he has a licence and that doctor to report to a designated medical advisor any medical or optometric condition of the pilot that he thinks is likely to constitute a hazard to aviation safety. These subsections impose respectively, on the pilot and on the doctor, obligations which they would not otherwise have, to provide information. Subsection (3) allows the Minister to make use of such information provided by a doctor but it must be such use as he "considers necessary in the interests of aviation safety". This means that the Minister has the right to use the information and can provide it to various people, including the pilot himself, if he considers it necessary in the interest of aviation safety. The reporting doctor can also provide a copy to his patient if he chooses to do so. Nothing in section 6.5 precludes that. Subsection (4) in my view deals with the question of liability of a physician or optometrist arising out of making such a report, and precludes any such liability. This means that even if the making of the

(3) Dans l'affirmative, le conseiller a-t-il eu raison de décider que le paragraphe 6.5(5) irait à l'encontre de l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, si on lui donnait pareil effet?

Conclusions

Dès le début, je tiens à faire remarquer que le savant conseiller n'a pas, comme moi, eu l'avantage d'examiner toute la transcription de la preuve qu'il avait entendue ainsi que la longue argumentation des avocats, qui ont notamment cité une multitude d'arrêts. En fait, M. Gill n'était pas représenté par un avocat à l'audience du 11 septembre, et le conseiller croyait sans aucun doute à juste titre que toute question de droit susceptible d'être soulevée en faveur de M. Gill devait être prise en considération. En ce qui concerne l'article 6.5 et les pouvoirs du Tribunal, les questions de droit qui se posent sont également nouvelles puisque les dispositions légales pertinentes ne sont entrées en vigueur qu'en 1985. Je les examinerai donc passablement en détail.

Sens de l'article 6.5

Je suis convaincu que le paragraphe 6.5(5) empêche le Tribunal de l'aviation civile d'ordonner la communication des rapports visés par le paragraphe 6.5(1). Les paragraphes (1) et (2) de cette disposition exigent notamment que le pilote informe son médecin qu'il possède une licence et que ce dernier signale à un conseiller médical désigné tout problème médical ou optométrique qui, à son avis, est susceptible de constituer un risque pour la sécurité aérienne. Ces paragraphes imposent respectivement au pilote et au médecin l'obligation de communiquer des renseignements, à laquelle ils ne seraient pas normalement assujettis. Le paragraphe (3) permet au ministre d'utiliser les renseignements fournis par un médecin, mais il doit estimer la chose nécessaire à la sécurité aérienne. Cela veut dire que le ministre peut utiliser les renseignements et les fournir à diverses personnes, dont le pilote lui-même, s'il l'estime nécessaire à la sécurité aérienne. Le médecin qui signale le problème peut également fournir une copie du rapport à son patient s'il le juge opportun. Rien dans l'article 6.5 n'empêche cela. À mon avis, le paragraphe (4) parle de la question de la responsabilité du médecin ou de l'optométriste qui rédige ce rapport, et

report or its contents were otherwise proved by a patient-pilot, no tribunal could entertain a complaint against the doctor or optometrist. Subsection (5), on the other hand, deals with the compellability and use of evidence and does not deal with liability. It is clearly not confined to “legal, disciplinary or other proceedings . . . against a physician or optometrist” but applies to “any legal, disciplinary or other proceedings”. With respect, in my view the Tribunal member erred in equating subsections (4) and (5) where he said, *supra*, that

the privilege afforded by section 6.5(5) applies only to those proceedings which might be instituted against a physician or optometrist concerned under section 6.5(4)

I am unable to appreciate how he reached that conclusion. It is perhaps arguable that, since the protection from liability granted by subsection 6.5(4) is confined to situations where a physician or optometrist has made a report “in good faith”, were it not for subsection 6.5(5) that report might be compellable as evidence or otherwise used in a suit against the doctor for having made a report in bad faith. However if Parliament had meant to confine the application of subsection 6.5(5) to the proceedings referred to in subsection 6.5(4) this could easily have been done. Instead Parliament employed the words “in any legal, disciplinary or other proceedings”.⁵ The Tribunal proceeding in question here can be seen as a “legal . . . or other proceeding” and subsection 6.5(5) is clear that a subsection 6.5(1) report cannot be “used” in any such proceeding nor can its disclosure be compelled.

Having come to these conclusions, it is not necessary for me to try to define more precisely the “privilege” which subsection 6.5(5) attaches to such reports, or to identify the persons entitled to enjoy or waive that privilege. It was also argued in support of

⁵ Thus s. 6.5(5) has been held to preclude compulsion or use of a doctor’s evidence of a s. 6.5(1) report in the prosecution of a pilot under the *Air Regulations: R. v. Schmiemann* (1991), 83 Alta. L.R. (2d) 282 (Prov. Ct.).

exonère ceux-ci de toute responsabilité. Cela veut dire que même si l’établissement du rapport ou son contenu étaient par ailleurs prouvés par un patient-pilote, aucun tribunal ne pourrait entendre une plainte contre le médecin ou l’optométriste. D’autre part, le paragraphe (5) porte sur la contraignabilité et sur l’utilisation de la preuve et non sur la responsabilité. De toute évidence, il n’est pas limité à une «procédure judiciaire, disciplinaire ou autre contre un médecin ou optométriste», mais s’applique aux «procédures judiciaires, disciplinaires ou autres». Respectueusement, à mon avis, le conseiller a commis une erreur en établissant un parallèle entre les paragraphes (4) et (5), lorsqu’il a déclaré que:

le privilège conféré par le paragraphe 6.5(5) s’applique uniquement aux procédures qui pourraient être engagées contre le médecin ou l’optométriste visé par le paragraphe 6.5(4)

Je ne puis comprendre comment il a tiré cette conclusion. Il est peut-être possible de soutenir que puisque l’exonération de responsabilité prévue par le paragraphe 6.5(4) est limitée aux cas dans lesquels le médecin ou l’optométriste a établi un rapport «de bonne foi», si ce n’était du paragraphe 6.5(5), la production de ce rapport pourrait être exigée à titre de preuve ou celui-ci pourrait par ailleurs être utilisé dans des poursuites contre le médecin qui l’a établi de mauvaise foi. Toutefois, si le législateur avait voulu limiter l’application du paragraphe 6.5(5) aux procédures visées par le paragraphe 6.5(4), il aurait facilement pu le faire. Cependant, il a employé l’expression «dans des procédures judiciaires, disciplinaires ou autres»⁵. Or, la procédure devant le Tribunal dont il est ici question peut être considérée comme une «procédure judiciaire . . . ou autre», et le paragraphe 6.5(5) montre clairement que le rapport visé par le paragraphe 6.5(1) ne peut pas être «utilisé» dans pareille procédure et que sa communication ne peut pas être exigée.

Puisque j’ai tiré ces conclusions, je n’ai pas à tenter de définir d’une manière plus précise le «privilege» dont ces rapports font l’objet en vertu du paragraphe 6.5(5), ou d’identifier les personnes qui ont le droit de bénéficier de ce privilège ou d’y renoncer. À

⁵ Ainsi, dans des poursuites engagées contre un pilote en vertu du *Règlement de l’Air: R. v. Schmiemann* (1991), 83 Alta. L.R. (2d) 282 (C. prov.), il a été jugé que l’art. 6.5(5) empêche la production forcée du rapport visé par l’art. 6.5(1), ou son utilisation à titre de preuve.

the position taken by the applicants that, quite apart from the privilege provided in subsection 6.5(5), the information provided by the physician to the Department of Transport in confidence would be protected from disclosure by a common law privilege. Given my view of the clear meaning of subsection 6.5(5) it is also unnecessary for me to consider this issue.

It is not relevant to the interpretation of this section whether the information might or might not be available to the respondent Gill under some other legislation. It appears to be common ground that the information could not be obtained under the *Access to Information Act*.⁶ It is conceivable that the information might be available to the pilot in question under the *Privacy Act*⁷ but there would also appear to be grounds upon which the Minister could refuse to disclose such information.⁸ I am not satisfied that there is any inconsistency between the *Privacy Act* and the *Aeronautics Act* and, even if there were, one would have to consider which Act should prevail, a matter not argued before me. It may be noted, however, that the provisions of the *Aeronautics Act* in question appear to have been adopted after the enactment of the *Privacy Act*.

Can the Tribunal Decide Charter Issues?

It is necessary to consider this issue next because if the Tribunal had no jurisdiction to decide Charter issues this Court may also lack the jurisdiction to review such decisions.⁹

What the Tribunal member was really doing in this case was applying subsection 52(1) of the *Constitution Act, 1982* [Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]] which provides that:

⁶ R.S.C., 1985, c. A-1.

⁷ R.S.C., 1985, c. P-21.

⁸ See, e.g., s. 22(1)(a)(ii) and (b)(ii).

⁹ *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*, [1991] 2 S.C.R. 22, at pp. 37-38.

l'appui du point de vue des requérants, il a également été soutenu que, indépendamment du privilège conféré au paragraphe 6.5(5), les renseignements confidentiels fournis au ministère des Transports par le médecin seraient protégés contre la communication par un privilège de common law. Étant donné qu'à mon avis, le paragraphe 6.5(5) est clair, je n'ai pas non plus à examiner cette question.

Pour interpréter cette disposition, je n'ai pas à me demander si les renseignements pourraient être communiqués à l'intimé Gill en vertu de quelque autre disposition législative. Il semble être reconnu que les renseignements ne pourraient pas être obtenus en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*⁶. Ils pourraient peut-être l'être en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*⁷, mais il semblerait également exister des motifs permettant au ministre de refuser de les communiquer⁸. Je ne suis pas convaincu que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur l'aéronautique* soient incompatibles, et même si c'était le cas, il faudrait se demander quelle loi doit l'emporter, question qui n'a pas été débattue devant moi. Toutefois, il est à noter que les dispositions en question de la *Loi sur l'aéronautique* semblent avoir été adoptées après l'adoption de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le Tribunal peut-il trancher des questions liées à la Charte?

Il faut maintenant examiner cette question car, si le Tribunal n'a pas compétence pour trancher les questions liées à la Charte, il se peut également que cette Cour n'ait pas compétence pour examiner la décision de celui-ci⁹.

En l'espèce, le conseiller a en fait appliqué le paragraphe 52(1) 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]], qui prévoit ceci:

⁶ L.R.C. (1985), ch. A-1.

⁷ L.R.C. (1985), ch. P-21.

⁸ Voir, par exemple, l'art. 22(1)(a)(ii) et b)(ii).

⁹ *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22, aux pp. 37 et 38.

52. (1) The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect.

The Tribunal member was saying, in effect, that subsection 6.5(5), if it purports to protect the documents in question from disclosure, is of no force or effect because it is contrary to section 7 of the Charter.

Recent Supreme Court of Canada decisions have confirmed that where an administrative tribunal has an express authority to interpret and apply statutes¹⁰ or where it has been expressly authorized to determine questions of law¹¹ it may apply the Charter to determine the validity of laws it is applying. In *Tétreault-Gadoury v. Canada (Employment and Immigration Commission)*¹² the Court also held that such power may be implied even though not expressly granted. In that case the Court was trying to determine whether a board of referees under the *Unemployment Insurance Act* had authority to decide Charter issues when dealing with claimants' appeals. The Act is silent on whether boards of referees have the power to determine questions of law but it expressly provides that the umpires who hear appeals from boards of referees have the jurisdiction to determine if the boards have erred in law. The Supreme Court deduced from this that Parliament did not intend boards of referees to determine questions of law, expressly leaving that function to the umpires, and thus boards of referees cannot decide Charter issues. In the present case it is common ground that the *Aeronautics Act* is silent on the matter of whether Tribunal members or the Civil Aviation Tribunal itself can determine questions of law. The Act does give important functions to the Tribunal and requires it and its members to provide to the Minister and the holder of a licence

7.1 . . .

(6) . . . a full opportunity consistent with procedural fairness and natural justice to present evidence and make representa-

¹⁰ *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. v. Douglas College*, [1990] 3 S.C.R. 570.

¹¹ *Cuddy Chicks Ltd. v. Ontario (Labour Relations Board)*, [1991] 2 S.C.R. 5.

¹² *Supra*, note 9.

52. (1) La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

^a En fait, le conseiller a dit que le paragraphe 6.5(5) est inopérant s'il vise à protéger les documents en question contre la communication, et ce, pour le motif qu'il va à l'encontre de l'article 7 de la Charte.

^b La Cour suprême du Canada a récemment confirmé que le tribunal administratif qui est expressément autorisé à interpréter et appliquer les lois¹⁰ ou encore à trancher des questions de droit¹¹ peut appliquer la Charte pour déterminer la validité des lois qu'il applique. Dans l'arrêt *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*¹², la Cour suprême a également jugé qu'il peut s'agir d'un pouvoir implicite. Dans cette affaire-là, la Cour tentait de déterminer si le conseil arbitral visé par la *Loi sur l'assurance-chômage* était autorisé à trancher des questions liées à la Charte dans les appels interjetés par les prestataires. La Loi ne dit pas si les conseils arbitraux sont habilités à trancher les questions de droit, mais elle prévoit expressément que les juges-arbitres qui entendent des appels de conseils arbitraux ont compétence pour déterminer si ces derniers ont commis une erreur de droit. La Cour suprême a déduit que le législateur n'avait pas l'intention d'autoriser les conseils arbitraux à trancher des questions de droit, cette fonction relevant expressément des juges-arbitres, et que les conseils arbitraux ne peuvent donc pas statuer sur les questions liées à la Charte. En l'espèce, il est reconnu que la *Loi sur l'aéronautique* ne dit rien au sujet de la question de savoir si les conseillers ou le Tribunal de l'aviation civile lui-même peuvent trancher des questions de droit. La Loi confère des fonctions importantes au Tribunal et l'oblige, ainsi que ses membres, à donner au ministre et au titulaire de la licence

7.1 . . .

ⁱ (6) . . . toute possibilité de lui présenter leurs éléments de preuve et leurs observations sur la mesure attaquée, conformément

¹⁰ *Douglas/Kwantlen Faculty Assn. c. Douglas College*, [1990] 3 R.C.S. 570.

¹¹ *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5.

¹² Précité, note 9.

tions in relation to the suspension, cancellation or refusal to renew under review.¹³

Members of the Tribunal have the powers of a commissioner under Part I of the *Inquiries Act*.¹⁴ In the *Aeronautics Act* there is not a negative implication similar to that in the *Unemployment Insurance Act* where in the hierarchy of appeals the umpires are expressly given power to decide questions of law and boards of referees are not. In my view it should not be lightly concluded that a tribunal has no authority to decide questions of law and constitutionality: generally speaking tribunals should endeavour to act consistently with the law and must form some view as to what the law is, including the meaning of the Charter which is, as part of the Constitution, "the supreme law of Canada". The absence of such a power in the Civil Aviation Tribunal could also mean that this Court would be precluded from deciding Charter issues in reviewing Tribunal decisions.¹⁵ I therefore conclude that the Tribunal member had in this instance the power to make an initial decision as to any Charter issue properly before him.

What happened in this case, however, underlines the need for restraint which tribunals should show in dealing with Charter issues. A practical disadvantage which tribunals often have in dealing with Charter issues is exemplified by this case: there was no counsel on one side, and counsel for the Minister and the intervenor doctors had apparently not been warned that this issue was to be addressed. In these circumstances, as no party had raised the section 7 issue and it did not constitute a fundamental jurisdictional issue which had to be decided before the Tribunal could proceed, it would have been preferable that the Tribunal not address it. At the very least, the Tribunal should have given notice to the parties and allowed them some time for preparation for argument on this

¹³ S. 7.1(6).

¹⁴ *Aeronautics Act*, *supra*, note 1, s. 37(4) [as enacted *idem*, s. 5].

¹⁵ See *Tétreault-Gadoury*, *supra*, note 9; and *Armadales Communications Ltd. v. Adjudicator (Immigration Act)*, [1991] 3 F.C. 242 (C.A.), at p. 246.

ment aux principes de l'équité procédurale et de la justice naturelle¹³.

Les conseillers possèdent les pouvoirs d'un commissaire nommé en vertu de la partie I de la *Loi sur les enquêtes*.¹⁴ La *Loi sur l'aéronautique* ne contient aucune disposition implicite négative semblable à celle qui figure dans la *Loi sur l'assurance-chômage* où, dans la hiérarchie des appels, les juges-arbitres se voient expressément conférer le pouvoir de trancher des questions de droit, contrairement aux conseils arbitraux. À mon avis, il ne faudrait pas conclure à la légère qu'un tribunal administratif n'est pas autorisé à trancher des questions de droit et de constitutionnalité: généralement parlant, les tribunaux devraient tenter d'agir conformément à la loi et doivent se former une opinion au sujet de ce qu'est la loi, et notamment du sens de la Charte qui est, en tant que partie intégrante de la constitution, la «loi suprême du Canada». Le fait que pareil pouvoir n'a pas été conféré au Tribunal de l'aviation civile pourrait également vouloir dire que cette Cour ne pourrait pas trancher des questions liées à la Charte lorsqu'elle révisé les décisions de celle-ci¹⁵. Je conclus donc qu'en l'espèce, le conseiller avait le pouvoir de rendre une décision initiale au sujet de toute question liée à la Charte dont il était à bon droit saisi.

Toutefois, ce qui est arrivé en l'espèce montre la nécessité pour les tribunaux de s'imposer des contraintes lorsqu'ils examinent des questions liées à la Charte. Cette affaire est un exemple des inconvénients que comporte souvent en pratique pour les tribunaux l'examen des questions liées à la Charte: une partie n'était pas représentée par un avocat; de plus, les avocats du ministre et des médecins intervenants n'avaient apparemment pas été informés que cette question serait examinée. Dans ces conditions, étant donné qu'aucune partie n'avait invoqué l'article 7 et qu'il ne s'agissait pas d'une question fondamentale de compétence devant être tranchée avant que le Tribunal puisse procéder, il aurait été préférable que ce dernier ne l'examine pas. Le Tribunal aurait tout au

¹³ Art. 7.1(6).

¹⁴ *Loi sur l'aéronautique*, précitée, note 1, art. 37(4) [édicte, *idem*, art. 5].

¹⁵ Voir *Tétreault-Gadoury*, précité, note 9; et *Armadales Communications Ltd. c. Arbitre (Loi sur l'immigration)*, [1991] 3 C.F. 242 (C.A.), à la p. 246.

specific issue.¹⁶ Further, even if section 7 were properly before the Tribunal, a tribunal like a court should decline to decide Charter issues where on the facts of the particular case it is not necessary to do so. As I will demonstrate below, the facts here did not amount to any denial of fundamental justice so as to engage section 7 of the Charter.

Did the Tribunal Correctly Apply Section 7 of the Charter?

I have concluded that for several reasons section 7 has no bearing on the matter in issue here.

Section 7 of the Charter provides:

7. Everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice.

It will be seen that for a violation of this section to occur, it must be found both that an interest protected by section 7 ("life, liberty and security") is being deprived, and that such deprivation is not "in accordance with the principles of fundamental justice".

It was not argued before either the Tribunal member or me that any interest protected by section 7 was at stake in this matter. At most, the respondent Gill was being denied at least temporarily the validation of his pilot's licence. More specifically what was involved at this stage was whether or not he was obliged to provide a further psychiatric assessment in order that an informed decision might be taken as to the renewal of his LVC. I am satisfied that these interests are far removed from the interests protected by section 7: those of "life, liberty and security of the person". There is no issue of life involved. In general the kinds of "liberty" and "security of the person" protected by section 7 are those normally affected by the judicial system. As Lamer J. [as he then was] said

¹⁶ Effective February 1, 1992 such a Tribunal is required to give at least ten days' notice to the Attorney General of Canada before judging an Act of Parliament to be invalid, inapplicable or inoperable: *Federal Court Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 57, as amended by S.C. 1990, c. 8, s. 19.

moins dû aviser les parties et leur donner le temps de préparer leur argumentation sur ce point¹⁶. En outre, même si l'article 7 était à bon droit invoqué devant le Tribunal, les tribunaux administratifs, comme les cours de justice, devraient refuser de trancher des questions liées à la Charte lorsque, compte tenu des faits de l'affaire, il n'est pas nécessaire de le faire. Comme je le montrerai ci-après, les faits de cette affaire n'équivalaient pas à quelque déni de justice fondamentale entraînant l'application de l'article 7 de la Charte.

Le Tribunal a-t-il correctement appliqué l'article 7 de la Charte?

J'ai conclu que pour plusieurs raisons, l'article 7 n'entre pas en ligne de compte en l'espèce.

L'article 7 de la Charte est ainsi libellé:

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

Nous verrons que pour que cette disposition soit violée, il faut conclure qu'on porte atteinte à un droit garanti par l'article 7 (soit «le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne») et que cela n'est pas «en conformité avec les principes de justice fondamentale».

Il n'a été soutenu ni devant le conseiller ni devant moi que quelque droit garanti par l'article 7 était ici en jeu. L'intimé Gill s'est tout au plus vu refuser, du moins temporairement, la validation de sa licence de pilote. Plus précisément, à ce stade, il s'agissait de savoir s'il était tenu de fournir une autre évaluation psychiatrique pour qu'une décision réfléchie puisse être prise au sujet du renouvellement du CVL. Je suis convaincu que ces droits n'ont rien à voir avec les droits garantis par l'article 7, à savoir le droit «à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne». Le droit à la vie n'est pas ici en jeu. En général, le genre de «liberté» et de «sécurité de la personne» garanties par l'article 7 sont celles qui sont normalement touchées par le régime judiciaire. Comme le juge Lamer

¹⁶ Depuis le 1^{er} février 1992, pareil tribunal est tenu de signifier un préavis d'au moins dix jours au procureur général du Canada avant de déclarer une loi fédérale invalide, inapplicable ou sans effet: *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 57, modifié par L.C. 1990, ch. 8, art. 19.

in a separate opinion in *Reference Re ss. 193 and 195.1(1)(c) of the Criminal Code (Man.)*:

... the restrictions on liberty and security of the person that s. 7 is concerned with are those that occur as a result of an individual's interaction with the justice system, and its administration. . . . The interests protected by s. 7 are those that are properly and have been traditionally within the domain of the judiciary¹⁷

He also noted that section 7 comes under the heading of "Legal Rights" in the Charter which, when it is taken together with sections 8 to 14, must be taken to refer to the kinds of procedural and substantive rights protected in those sections, mainly in relation to criminal prosecutions. This does not preclude the protection of bodily security of the person against other types of official action. But even if the interest of Gill at stake is seen to be the possible loss of his licence (instead of, as I view it, a mere obligation to provide a further psychiatric assessment), and assuming that this would deprive him of his ability to work (a matter on which there was no evidence) this would be an economic loss of a kind which is not normally protected by the Charter.¹⁸

Further, assuming that there were some section 7 interests at stake, there was no denial of "fundamental justice". In concluding this I am assuming for present purposes that the requirements of the constitutional guarantee of "fundamental justice" are no higher than the common law requirements of fairness or natural justice, the constitutional significance being that even if a legislature tries to abolish common law rights to fairness or natural justice section 7 may, in proper circumstances, preserve those rights. Applying the highest common law requirement, that of natural justice, the refusal of the Minister in principle to disclose any other subsection 6.5(1) reports not already disclosed did not in the context amount to a denial of natural justice.

¹⁷ [1990] 1 S.C.R. 1123, at p. 1173.

¹⁸ See e.g. *Weyer v. Canada* (1988), 83 N.R. 272 (F.C.A.), at p. 276; *Re Bassett and Government of Canada et al.* (1987), 35 D.L.R. (4th) 537 (Sask. C.A.), at p. 567.

[tel était alors son titre] l'a déclaré dans l'avis distinct qu'il a exprimé dans le *Renvoi relatif à l'art. 193 et à l'al. 195.1(1)c) du Code criminel (Man.)*:

... les restrictions à la liberté et à la sécurité de la personne dont il est question à l'art. 7 sont celles qui découlent des rapports entre un individu, le système judiciaire et l'administration de la justice. . . . Les intérêts protégés par l'art. 7 sont ceux qui relèvent traditionnellement et à proprement parler du pouvoir judiciaire¹⁷.

Il a également fait remarquer que l'article 7 figure sous la rubrique des «Garanties juridiques» de la Charte, lesquelles, compte tenu des articles 8 à 14, doivent être considérées comme se rapportant au genre de droits procéduraux et substantifs garantis par ces dispositions, principalement en ce qui concerne les poursuites au criminel. Cela n'empêche pas la protection de la sécurité physique de la personne contre d'autres types de mesures officielles. Cependant, même s'il est considéré que le droit de M. Gill ici en jeu est la perte possible de sa licence (plutôt que ce qui est, à mon avis, une simple obligation de fournir une autre évaluation psychiatrique), et à supposer que cela priverait M. Gill de la capacité de travailler (ce qui n'a pas été prouvé), il s'agirait d'une perte financière d'un genre qui n'est pas normalement protégé par la Charte¹⁸.

En outre, à supposer que certains droits reconnus par l'article 7 soient en jeu, il n'y a pas eu déni de «justice fondamentale». En tirant cette conclusion, je suppose à nos fins que les exigences de la garantie constitutionnelle de «justice fondamentale» ne sont pas plus strictes que les exigences d'équité ou de justice naturelle en common law, l'importance constitutionnelle étant que même si le législateur tente d'abolir les droits d'équité ou de justice naturelle reconnus en common law, l'article 7 peut, dans les circonstances appropriées, maintenir ces droits. Si l'exigence plus stricte de common law, soit celle concernant la justice naturelle, est appliquée, le refus du ministre, en principe, de communiquer quelque autre rapport visé par le paragraphe 6.5(1) non déjà communiqué n'équivalait pas, dans ce contexte, à un déni de justice naturelle.

¹⁷ [1990] 1 R.C.S. 1123, à la p. 1173.

¹⁸ Voir, par exemple, *Weyer c. Canada* (1988), 83 N.R. 272 (C.A.F.), à la p. 276; *Re Bassett and Government of Canada et al.* (1987), 35 D.L.R. (4th) 537 (C.A. Sask.), à la p. 567.

In applying the tests of natural justice it is first important to understand the nature of the procedure in which the Minister refused to produce the reports. With respect, I believe the Tribunal member assumed from the outset that this was in the nature of a prosecution of the respondent Gill. This is apparent from his first decision on August 1 after the procedural hearing by conference call, when he referred to section 7 as justifying his order for disclosure and cited in support thereof two decisions involving prosecutions. During the main hearing on September 11, he referred to the need of Mr. Gill to have certain information "to prepare a full and complete defence".¹⁹ In his decision rendered after that hearing as quoted above he then refers to section 7 and Mr. Gill's "general constitutional right to full and complete disclosure".

This view of the matter stemmed, I believe, from the Tribunal Member's assumption that what was in issue in the review being conducted by him was whether the Department had had reasonable grounds to request the information from Gill in the first place. With respect, I believe this is a misunderstanding of the review process authorized by subsection 7.1(3) of the *Aeronautics Act* as quoted above. What is reviewable pursuant to subsection (3) is a decision of the Minister referred to in subsection (1). In this case it was a decision under paragraph 7.1(1)(b) to suspend Gill's licence on the ground that he had not complied with a condition subject to which the licence was issued, namely he had failed to provide a further medical report when requested to do so. Subsection 7.1(1) does not refer to any decision of the Minister to request further medical reports. The only relevant "decision" authorized there is a decision, *inter alia*, to suspend the LVC because of a failure to provide reports, and that is the "decision" which the Tribunal member is authorized under subsection 7.1(3) to review. The only matters pertinent to such a review are: was a demand sent by the proper person to Gill; did Gill fail to provide the further information requested; and if so, was a decision taken by the proper person to suspend his LVC? That such a review is not an empty process is demonstrated by

¹⁹ Applicant's record, at p. 270.

En appliquant les critères de justice naturelle, il faut d'abord comprendre la nature de la procédure dans le cadre de laquelle le ministre a refusé de produire les rapports. Respectueusement, je crois que le conseiller a présumé dès le début qu'il s'agissait de poursuites contre l'intimé Gill. C'est ce qui ressort de la première décision qu'il a rendue le 1^{er} août après la conférence téléphonique qui a eu lieu au sujet de la procédure, lorsqu'il a invoqué l'article 7 pour justifier son ordonnance de communication et a cité à l'appui deux décisions rendues à la suite de poursuites. Pendant l'audience principale, le 11 septembre, il a parlé du fait que M. Gill avait besoin de certains renseignements pour [TRADUCTION] «préparer une défense complète et entière»¹⁹. Dans la décision qu'il a rendue après l'audience dont il a ci-dessus été question, il fait ensuite mention de l'article 7 et du [TRADUCTION] «droit constitutionnel général à la communication entière et complète» que possède M. Gill.

Cette façon d'aborder la question découle, à mon avis, de la supposition que le conseiller a faite, à savoir que la révision qu'il effectuait visait à déterminer si le Ministère avait avant tout des motifs raisonnables de demander des renseignements à M. Gill. Respectueusement, je crois que le conseiller a mal compris la procédure de révision autorisée par le paragraphe 7.1(3) de la *Loi sur l'aéronautique* précitée. C'est la décision du ministre mentionnée au paragraphe (1) qui peut donner lieu à une révision conformément au paragraphe (3). En l'espèce, il s'agissait de la décision, fondée sur l'alinéa 7.1(1)b), de suspendre la licence de M. Gill pour le motif qu'il n'avait pas respecté une condition de la licence, à savoir qu'il n'avait pas fourni un autre rapport médical lorsqu'on le lui avait demandé. Le paragraphe 7.1(1) ne parle pas de la décision du ministre de demander d'autres rapports médicaux. La seule «décision» pertinente autorisée par ce paragraphe est la décision, entre autres, de suspendre le CVL par suite de l'omission de fournir les rapports, et c'est la «décision» que le conseiller est autorisé à réviser en vertu du paragraphe 7.1(3). Les seules questions pertinentes à cet égard sont celles de savoir si une demande a été envoyée à M. Gill par la personne compétente, si M. Gill a omis de fournir les renseignements additionnels demandés et, dans l'affirma-

¹⁹ Dossier du requérant, à la p. 270.

the fact that Gill had on a previous occasion successfully challenged a suspension of his LVC because the proper departmental official had not signed the request for more medical information.

At the hearing on September 11, 1991, however, the Tribunal member clearly proceeded on the basis that he was entitled to assess the reasonability of the decision of the Acting Regional Aviation Medical Officer to make the request for further information on May 27, 1991. Consistent with that approach he obviously formed the view that Mr. Gill could not properly challenge the reasonability of the decision to ask for more medical information without having all medical reports, including privileged reports made under subsection 6.5(1). Nothing in the *Personnel Licensing Handbook*, the Regulations or the Act requires such a characterization of the review process at this stage. Those instruments do not support the view that in a subsection 7.1(3) review of a decision under paragraph 7.1(1)(b) a Tribunal member has to reach any conclusion as to whether the Regional Aviation Medical Officer had good medical grounds for requesting further medical information from a licence holder before an assessment was completed of his medical fitness for a renewal of his LVC. It must be kept in mind that if the Tribunal member were to find at this stage that all the necessary procedures had been carried out before a licence was suspended due to failure to provide further medical information, and if the pilot then provided such information, and if the Department then concluded that he was not fit to have a licence, there would be a further right of appeal of a decision made under paragraph 7.1(1)(a) to suspend or cancel the licence on medical grounds and at that time the medical grounds could be fully canvassed. It is difficult to believe that Parliament intended instead that there be two review hearings on medical grounds, particularly when the first hearing would simply pertain to a request for a further medical report from the pilot.

Even if the requirements of section 7 of the Charter apply here, and if the correct view of the review func-

tive, si la personne compétente a décidé de suspendre le CVL. Le fait que M. Gill avait déjà contesté avec succès la suspension de son CVL parce que le fonctionnaire compétent n'avait pas signé la demande de renseignements médicaux supplémentaires montre que cette révision n'est pas inutile.

Toutefois, à l'audience du 11 septembre 1991, le conseiller s'est clairement fondé sur le fait qu'il avait le droit de déterminer si la décision de demander d'autres renseignements que l'agent médical régional intérimaire avait prise le 27 mai 1991 était raisonnable. Conformément à ce point de vue, il a de toute évidence estimé que M. Gill ne pouvait pas adéquatement contester le caractère raisonnable de la décision de demander d'autres renseignements médicaux sans avoir tous les rapports médicaux, et notamment les rapports privilégiés visés par le paragraphe 6.5(1). Rien dans le *Manuel de licences du personnel*, dans le Règlement ou dans la Loi n'exige à ce stade pareille détermination. Ces textes n'appuient pas le point de vue selon lequel le conseiller qui révisé, en vertu du paragraphe 7.1(3), une décision visée par l'alinéa 7.1(1)(b) doit tirer une conclusion au sujet de la question de savoir si l'agent médical régional avait de bons motifs, sur le plan médical, de demander des renseignements médicaux additionnels au titulaire de la licence avant qu'une évaluation ne soit effectuée au sujet de l'état de santé de ce dernier en vue du renouvellement de son CVL. Il faut se rappeler que si le conseiller devait conclure, à ce stade, que toutes les mesures nécessaires ont été prises avant qu'une licence soit suspendue par suite de l'omission de fournir d'autres renseignements médicaux, si le pilote avait alors fourni ces renseignements, et si le Ministère avait alors conclu que celui-ci n'était pas apte à posséder une licence, il existerait un autre droit d'appel de la décision, fondée sur l'alinéa 7.1(1)(a), de suspendre ou d'annuler la licence pour des motifs médicaux et qu'à ce moment-là, ces motifs pourraient être examinés à fond. Il est difficile de croire que le législateur voulait plutôt que deux audiences de révision soient tenues à l'égard des motifs médicaux, en particulier lorsque la première audience se rapporterait simplement à la demande visant à l'obtention d'un autre rapport médical du pilote.

Même si les exigences de l'article 7 de la Charte s'appliquent en l'espèce, et si la révision prévue par

tion under subsection 7.1(3) is that of adjudicating on the reasonability of a request for more medical information, I am respectfully in disagreement with the Tribunal member that the production of all subsection 6.5(1) reports, real or hypothetical, was necessary in the interests of fundamental justice. Firstly, there was no clear evidence that such reports existed. Secondly, the evidence of Dr. Haskell, Regional Aviation Medical Officer at the time of the hearing who testified on the procedures employed by the medical advisors to Transport Canada, was to the effect that reports received under section 6.5 are not used directly in making a medical assessment of a pilot.²⁰ Thirdly, Dr. Wallace who was Acting Regional Aviation Medical Officer in May, 1991, who made the actual decision to require more medical information from Gill and who sent the request to him on May 27, 1991, testified that the only information he had before him was the materials which had already been disclosed to Gill by the time of the hearing. That evidence was not challenged. Fourthly, by any common sense view of the matter it is amply clear that Gill was fully aware of sufficient reasons for Dr. Wallace to request this information. By the time of the hearing on September 11, 1991 he had had access to: the letter from Dr. Evans of August 21, 1990 requesting a report from Dr. Boylan because of the Department's concern over Gill's "past emotional problems requiring psychiatric assessment"; similar information from a telephone conversation with Dr. Evans on August 24, 1990 confirmed by a letter from Dr. Evans of that date; the letter which Dr. Moore had sent to Dr. Evans on June 5, 1990; the report made to Dr. Moore by Dr. Boylan on April 30, 1990; and the medical reports of Drs. Hale, Knipping and Jovey. Anyone looking at this material in an objective fashion would appreciate the source and nature of the Department's concerns. Among the facts which might be noted would be Mr. Gill's negative answers to the question of whether he had had "psychiatric/neurological problems" when there was other material originating in his own statements to Drs. Moore and Boylan which might suggest the contrary. This material when taken together would surely enable Mr. Gill and his medical advisors to provide further reports pertinent to the Department's concerns. Even if it was the duty of the Tribunal member to decide whether there were

le paragraphe 7.1(3) vise de fait à déterminer si la demande de renseignements médicaux supplémentaires est raisonnable, je ne souscris pas à l'avis du conseiller, à savoir que la justice fondamentale exige la production de tous les rapports visés par le paragraphe 6.5(1), réels ou hypothétiques. Premièrement, il n'existait aucune preuve claire de l'existence de ces rapports. Deuxièmement, selon la déposition que le docteur Haskell, agent médical régional, a faite à l'audience, laquelle portait sur la procédure suivie par les conseillers médicaux à Transports Canada, les rapports reçus en vertu de l'article 6.5 ne sont pas directement utilisés dans l'évaluation médicale du pilote²⁰. Troisièmement, le docteur Wallace, soit l'agent médical régional intérimaire en mai 1991, qui a décidé de demander d'autres renseignements médicaux à M. Gill et qui a envoyé la demande à ce dernier le 27 mai 1991, a témoigné n'avoir à sa disposition que les documents qui avaient déjà été communiqués à M. Gill au moment de l'audition. Cette preuve n'a pas été contestée. Quatrièmement, le bon sens même montre clairement que M. Gill connaissait parfaitement l'existence de motifs suffisants pour que le docteur Wallace demande ces renseignements. Au moment de l'audience, le 11 septembre 1991, il avait eu accès à la lettre du 21 août 1990 dans laquelle le docteur Evans demandait un rapport au docteur Boylan parce que le Ministère s'inquiétait des [TRADUCTION] «problèmes émotionnels qui ont nécessité une évaluation psychiatrique» de M. Gill; à des renseignements similaires obtenus au cours d'une conversation téléphonique avec le docteur Evans le 24 août 1990, lesquels ont été confirmés dans la lettre que ce dernier a envoyée le même jour; à la lettre que le docteur Moore avait envoyée au docteur Evans le 5 juin 1990; au compte rendu donné au docteur Moore par le docteur Boylan le 30 avril 1990 et aux rapports médicaux des docteurs Hale, Knipping et Jovey. Quiconque examine cette documentation d'une manière objective se rendra compte de la source et de la nature des préoccupations du Ministère. Parmi les faits qui pourraient être notés, il y aurait les réponses négatives de M. Gill à la question de savoir s'il avait eu [TRADUCTION] «des problèmes psychiatriques ou neurologiques» alors qu'il y avait, dans les déclarations qu'il avait lui-même faites aux docteurs Moore et Boylan, d'autres renseignements

²⁰ Applicants' record, at p. 236.

²⁰ Dossier des requérants, à la p. 236.

reasonable grounds for the demand being made for more information (which I do not accept) this was surely amply demonstrated by that material. I do not think that analogies to criminal prosecutions and undisclosed information from informers have any bearing on the matter. In my view even if the Tribunal member had some right and responsibility to look into the reasonability of the request for information, that should extend no farther than satisfying himself that the request was made in good faith, and would not require him to decide that the need for further information was demonstrated on the balance of probabilities or beyond a reasonable doubt.

I thus conclude that the requirements of fundamental justice would not require the disclosure of the information in any undisclosed reports (real or hypothetical) made under subsection 6.5(1). Therefore it was unnecessary to consider the Charter issue.

Disposition

I will therefore issue an order to quash the decision of the Tribunal member, made on September 11 and explained in his reasons dated September 18, 1991, to the effect that the Minister of Transport must disclose any medical information concerning the respondent Gill given to the Department of Transport under the provisions of section 6.5 of the *Aeronautics Act*.

I am going to order costs against the respondent Gill. It is no mere accident that he has found himself before this Court defending the decision of the Tribunal member to order the disclosure of all section 6.5 reports. It is clear from the record that he has embarked on a course of raising every possible procedural objection in lieu of providing the medical information first requested of him some eighteen months ago. He specifically pressed for disclosure of section 6.5 reports at the Tribunal hearing even in the face of the evidence of Dr. Wallace, who made the decision to request further medical information

qui pourraient laisser entendre le contraire. Considérés dans leur ensemble, ces renseignements permettraient certainement à M. Gill et à ses conseillers médicaux de fournir d'autres rapports se rapportant aux préoccupations du Ministère. Même si le conseiller était tenu de déterminer s'il existait des motifs raisonnables de demander d'autres renseignements (ce que je n'accepte pas), ces renseignements le montreraient certainement amplement. Je ne crois pas que les analogies établies avec les poursuites au criminel et les renseignements non communiqués fournis par les indicateurs soient pertinentes en l'espèce. À mon avis, même si le conseiller avait le droit et était tenu de déterminer si la demande de renseignements était raisonnable, il devrait tout au plus se convaincre que la demande avait été faite de bonne foi et il n'avait pas à décider que la nécessité d'obtenir d'autres renseignements était démontrée selon la prépondérance des probabilités ou au-delà de tout doute raisonnable.

Je conclus donc que la justice fondamentale n'exigerait pas la communication des renseignements figurant dans les rapports non communiqués (réels ou hypothétiques) établis en vertu du paragraphe 6.5(1). Par conséquent, il était inutile d'examiner la question liée à la Charte.

Dispositif

Je rendrai donc une ordonnance annulant la décision du conseiller, rendue le 11 septembre, et expliquée dans les motifs qu'il a prononcés le 18 septembre 1991, à savoir que le ministre des Transports doit communiquer tout renseignement médical concernant l'intimé Gill que le ministère des Transports a obtenu en vertu des dispositions de l'article 6.5 de la *Loi sur l'aéronautique*.

Je vais ordonner que les dépens soient adjugés contre l'intimé Gill. Ce n'est pas par hasard qu'il s'est trouvé devant cette Cour pour défendre la décision d'ordonner la communication de tous les rapports visés par l'article 6.5 que le conseiller avait prise. Il ressort clairement du dossier qu'il a cherché à soulever toutes les objections procédurales possibles, au lieu de fournir les renseignements médicaux qui lui ont d'abord été demandés il y a environ dix-huit mois. Il a expressément demandé avec insistance la communication des rapports visés par l'article 6.5 à l'audience tenue par le Tribunal, malgré le

which led to the suspension under review by the Tribunal, to the effect that he had not in making that decision taken into account any material not already disclosed to Gill. Gill's objections having been held to be unfounded in law or in fact, he should pay the costs of this motion.

témoignage du docteur Wallace, qui avait décidé de demander des renseignements médicaux additionnels, ce qui a entraîné la suspension par le Tribunal, celui-ci ayant déclaré qu'en prenant cette décision, il n'avait pas tenu compte des renseignements non déjà communiqués à M. Gill. Étant donné que les objections de M. Gill ont été jugées non fondées en droit et dans les faits, celui-ci devrait payer les frais de cette requête.