

T-882-99

T-882-99

Air Nunavut Ltd. (Applicant)**Air Nunavut Ltd. (demanderesse)**

v.

c.

The Minister of Transport (Respondent)**Le ministre des Transports (défendeur)**

and

et

The Civil Aviation Tribunal (Intervener)**Le Tribunal de l'aviation civile (intervenant)****INDEXED AS: AIR NUNAVUT LTD. v. CANADA (MINISTER OF TRANSPORT) (T.D.)****RÉPERTORIÉ: AIR NUNAVUT LTD. c. CANADA (MINISTRE DES TRANSPORTS) (1^{re} INST.)**

Trial Division, Tremblay-Lamer J. — Ottawa, May 17 and July 11, 2000.

Section de première instance, juge Tremblay-Lamer — Ottawa, 17 mai et 11 juillet 2000.

Air Law — Air carrier based at Iqaluit serving remote communities with two aircraft — Judicial review of Civil Aviation Tribunal's dismissal of appeal from hearing officer's determination upholding Minister's suspension of air operator certificate — First notice of suspension issued for non-compliance with conditions of certificate pursuant to Aeronautics Act, s. 7.1(1)(b) (no full-time chief pilot) without prior notice to applicant — Second notice issued pursuant to same authority citing four violations — Described as superseding, replacing first notice — Hearing officer striking out second notice for non-compliance with Aeronautics Act, s. 7.1(2)(b) in that purported to take effect retroactively; confirming first notice of suspension — Appeal panel upholding first notice of suspension — Application allowed — (1) Within Tribunal's jurisdiction to invalidate second notice of suspension — Determination of validity of suspension notice pre-condition to Tribunal's jurisdiction to review Minister's decision under s. 7.1 — Where deficiencies clearly identifiable on face of document, futile to proceed with hearing — Power existing by necessary implication — (2) Not open to Tribunal to hold first suspension valid — Minister intending second notice to replace, supersede first notice — First notice thus revoked — (3) Some form of prior notice, opportunity to respond required before notice operative — Factors enumerated in Baker v. Canada (M.C.I.) as relevant to determining requirements of common law duty of procedural fairness considered — General common law duty of public authorities to act fairly in making administrative decision affecting rights, privileges, interests of individuals — Severe financial impact on applicant's business balanced against promotion of aviation safety — In circumstances, minimal duty of fairness required before suspending certificate.

Droit aérien — Transporteur aérien ayant sa base d'exploitation à Iqaluit qui dessert des collectivités éloignées avec deux appareils — Contrôle judiciaire de la décision du Tribunal de l'aviation civile rejetant l'appel interjeté à l'encontre de la décision du conseiller chargé de l'audition confirmant la suspension par le ministre du certificat d'exploitation aérienne — Premier avis de suspension délivré pour non-respect des conditions du certificat en vertu de l'art. 7.1(1)b de la Loi sur l'aéronautique (absence d'un pilote en chef à temps plein) sans préavis à la demanderesse — Second avis délivré en vertu de la même autorisation législative et faisant état de quatre contraventions — Présenté comme remplaçant le premier avis — Le conseiller a annulé le second avis au motif qu'il n'était pas conforme à l'art. 7.1(2)b en ce qu'il prétendait avoir un effet rétroactif — Le comité d'appel a jugé que le premier avis était valide — Demande accueillie — 1) Le Tribunal avait compétence pour annuler le second avis de suspension — La décision sur la validité de l'avis de suspension constitue une condition préalable à la compétence du Tribunal en vertu de l'art. 7.1 — Lorsque des lacunes peuvent être clairement constatées à la lecture d'un document, il serait futile de poursuivre l'audition — Ce pouvoir existe par déduction nécessaire — 2) Le Tribunal ne pouvait juger la première suspension valide — L'intention du ministre était que le second avis remplace le premier — Le premier avis a donc été révoqué — 3) Il fallait donner une forme quelconque d'avis et la possibilité de répondre avant que l'avis ne prenne effet — Examen des facteurs énumérés dans Baker c. Canada (M.C.I.) comme pertinents pour déterminer le contenu de l'obligation d'équité procédurale de common law — Obligation générale des autorités publiques, en common law, d'agir équitablement dans les décisions administratives touchant les droits, privilèges ou intérêts des personnes —

Administrative Law — Judicial review — Certiorari — Minister suspending applicant's air operator certificate for non-compliance with conditions thereof without giving applicant prior notice, opportunity to respond to concerns — Factors enumerated in Baker v. Canada (M.C.I.) as relevant to determining requirements of common law duty of procedural fairness (nature of decision, process, statutory scheme, importance of decision to individuals, legitimate expectations of person challenging decision) considered — Severe financial effect of suspension on applicant balanced against promotion of aviation safety — General common law duty of public authority to act fairly in making administrative decision affecting rights, privileges, interests of individuals — In circumstances, minimal duty of fairness required before suspending certificate.

This was an application for judicial review of the Civil Aviation Tribunal's dismissal of an appeal from a hearing officer's determination upholding the suspension of the applicant's air operator certificate. Applicant is an air carrier based at Iqaluit which serves remote communities with two aircraft. The Minister of Transport issued a notice of suspension pursuant to *Aeronautics Act*, paragraph 7.1(1)(b) on the ground that the applicant did not employ an approved chief pilot on a full-time basis, and therefore no longer complied with the conditions of the certificate. The applicant was given neither prior notice of the suspension nor an opportunity to respond to any concerns the Minister may have had. A second notice of suspension, citing four violations, was issued pursuant to the same authority shortly thereafter. This new notice was described in an attached letter as superseding and replacing the first notice of suspension. At a review hearing before a member of the Tribunal, the second suspension notice was struck out on the ground that it did not comply with *Aeronautics Act*, paragraph 7.1(2)(b) in that it purported to take effect retroactively. The first notice of suspension was confirmed on the merits. An appeal panel concluded that the first notice of suspension was valid, holding that there was no requirement for the Minister to provide the applicant with notice of the proposed grounds for suspension and an opportunity to respond before issuing the notice of suspension. It also concluded that the requirements of fairness and natural justice were satisfied by the Tribunal's hearing procedure established by the Act.

Équilibre à établir entre les effets financiers graves sur l'entreprise de la demanderesse et la promotion de la sécurité aéronautique — Dans les circonstances, une obligation minimale d'équité s'imposait avant la suspension du certificat.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Suspension par le ministre du certificat d'exploitation aérienne de la demanderesse pour non-respect des conditions de délivrance du certificat sans préavis et sans lui donner la possibilité de répondre aux préoccupations — Examen des facteurs énumérés dans Baker c. Canada (M.C.I.) comme pertinents pour déterminer le contenu de l'obligation d'équité procédurale de common law (nature de la décision, processus suivi, régime législatif, importance de la décision pour les personnes visées, attentes légitimes des personnes qui contestent la décision) — Effets financiers graves de la suspension mis en balance avec la promotion de la sécurité aéronautique — Obligation générale de l'autorité publique, en common law, d'agir équitablement dans les décisions administratives touchant les droits, privilèges ou intérêts des personnes — Dans les circonstances, une obligation minimale d'équité s'imposait avant la suspension du certificat.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision du Tribunal de l'aviation civile rejetant l'appel interjeté par la demanderesse à l'encontre d'une décision du conseiller chargé de l'audition, confirmant la décision de suspendre le certificat d'exploitation aérienne de la demanderesse. La demanderesse, un transporteur aérien ayant sa base d'exploitation à Iqaluit, dessert les collectivités éloignées avec deux appareils. Le ministre des Transports a délivré un avis de suspension en vertu de l'alinéa 7.1(1)(b) de la *Loi sur l'aéronautique* au motif que la demanderesse n'employait pas un pilote en chef approuvé à temps plein et ne respectait donc plus les conditions de délivrance du certificat. Aucun préavis n'a été donné à la demanderesse et on ne lui a pas non plus donné l'occasion de répondre aux préoccupations que le ministre pouvait avoir. Un second avis de suspension a été délivré peu de temps après en vertu de la même autorisation législative, il faisait état de quatre contraventions. Ce nouvel avis était présenté, dans une lettre d'accompagnement, comme remplaçant le premier avis de suspension. À une audition de révision devant un conseiller, le second avis de suspension a été annulé au motif qu'il n'était pas conforme à l'alinéa 7.1(2)(b) de la *Loi sur l'aéronautique* en ce qu'il prétendait avoir un effet rétroactif. Le premier avis de suspension a été confirmé sur le fond. Le comité d'appel a conclu que le premier avis de suspension était valide, jugeant que rien n'obligeait le ministre à aviser la demanderesse des motifs projetés de suspension et à lui donner la possibilité de répondre avant de délivrer l'avis de suspension. Il a également jugé qu'il était satisfait aux exigences de l'équité et de la justice naturelle par la procédure d'audition devant le Tribunal établie par la Loi.

The issues were: (1) whether the Tribunal had jurisdiction to rule on the validity of the second suspension notice; (2) whether the first notice of suspension was valid; and (3) whether the principles of fairness and natural justice required the Minister to provide the applicant with prior notice and an opportunity to respond before issuing the first notice of suspension.

Held, the application should be allowed.

(1) The applicable standard of review with respect to the issue of whether the Tribunal had jurisdiction to strike out the second suspension notice was that of correctness. The Tribunal correctly struck out the second notice of suspension for failure to comply with statutory and regulatory requirements. If the issue of the validity of a notice arises during a hearing, it is within the Tribunal's jurisdiction to deal with the issue. Such a determination is in fact a pre-condition to the Tribunal's jurisdiction to review a Minister's decision under section 7.1. Restricting the Tribunal's powers to referring the matter back to the Minister for reconsideration where a notice of suspension is invalid would prevent the Tribunal from conducting any matter informally and expeditiously as the circumstances and considerations of fairness and natural justice permit in accordance with section 37. Where deficiencies can be clearly identified on the face of the document, it would be a futile and ineffective exercise to proceed with a hearing, knowing that the notice is invalid. Although the Act is silent on the subject, such a power exists by necessary implication. The Tribunal acted within its jurisdiction when it invalidated the second notice of suspension.

(2) The Tribunal exceeded its jurisdiction in holding that the first notice of suspension was valid. The Minister's intention in issuing the second notice was clearly to replace and supersede the first notice. "Supersede" does not mean "to amend". The first notice was, therefore, revoked as of the issuance of the second notice of suspension and thus was not in effect. It was not open to the Tribunal to declare that the second notice was in fact intended to amend the first notice.

(3) The question of whether a notice of suspension was issued in accordance with the principles of natural justice is not squarely within the Tribunal's expertise relating to "aeronautics". As a result, low deference should be afforded to the decision-maker. The standard of review was between "patently unreasonable" and "correctness", or, with respect to this particular issue, reasonableness *simpliciter*.

The existence of the duty to act fairly is flexible, variable and depends on the circumstances. *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* discussed the factors relevant to determining what is required by the common law duty of procedural fairness in a given set of circumstances.

Les questions en litige étaient: 1) le Tribunal avait-il compétence pour décider de la validité du second avis de suspension? 2) le premier avis de suspension était-il valide? 3) les principes d'équité et de justice naturelle obligeaient-ils le ministre à donner un préavis à la demanderesse et à lui donner la possibilité de répondre avant de délivrer le premier avis de suspension?

Jugement: la demande est accueillie.

1) La norme de contrôle applicable en ce qui concerne la compétence du Tribunal pour annuler le second avis de suspension est celle de la décision correcte. Le Tribunal a annulé à bon droit le second avis de suspension pour non-respect des prescriptions de la Loi et du Règlement. Si une question est soulevée durant une audition au sujet de la validité d'un avis, le Tribunal a compétence pour traiter cette question. Une telle décision constitue en fait une condition préalable à la compétence du Tribunal pour réviser une décision du ministre en vertu de l'article 7.1 de la Loi. En restreignant les pouvoirs du Tribunal à renvoyer le dossier au ministre pour réexamen dans le cas où un avis de suspension est invalide, on se trouverait à l'empêcher d'agir rapidement et sans formalités dans la mesure où les circonstances, l'équité et la justice naturelle le permettent, conformément à l'article 37 de la Loi. Lorsque des lacunes peuvent être clairement constatées à la lecture d'un document, comme c'est le cas en l'espèce, il serait futile et inefficace de poursuivre l'audition en sachant que l'avis est invalide. Bien que la Loi soit muette sur le sujet, un tel pouvoir existe par déduction nécessaire. Le Tribunal a agi dans les limites de sa compétence lorsqu'il a invalidé le second avis de suspension.

2) Le Tribunal a excédé sa compétence en jugeant valide le premier avis de suspension. L'intention du ministre en délivrant le second avis était clairement de remplacer le premier avis. «Remplacer» ne signifie pas «modifier». Le premier avis a donc été révoqué lors de la délivrance du second avis et était par conséquent sans effet. Le Tribunal ne pouvait déclarer que le second avis visait en fait à modifier le premier avis.

3) Décider si un avis de suspension a été délivré conformément aux principes de justice naturelle ne relève pas vraiment de l'expertise du Tribunal en matière d'«aéronautique». En conséquence, il faut faire preuve d'une retenue faible à l'égard du décideur. La norme de contrôle se situe au milieu de la gamme qui va du «manifestement déraisonnable» à la «décision correcte» ou, sur cette question particulière, elle est le caractère raisonnable *simpliciter*.

Le devoir d'agir équitablement est souple, variable et son contenu dépend de diverses circonstances. L'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* a examiné les facteurs pertinents pour déterminer le contenu de l'obligation d'équité procédurale de common law dans un

The first factor relates to the process under review: the more the process resembles judicial decision-making, the more likely the procedural protection will be closer to the trial model. The Minister's decision to impose a suspension was not analogous to a trial model. The second factor is the nature of the statutory scheme. The Act confers on the Minister a discretionary power to impose a suspension of a Canadian aviation document when a holder no longer complies with conditions subject to which the document was originally issued. The exercise of this statutory discretion was dictated by concerns such as public safety. A third factor is the importance of the decision to the individuals affected. The greater the impact, the more stringent procedural protection is required. The Minister must balance the severe financial effect the suspension of the Canadian aviation document has on the applicant, with the promotion of aviation safety. Although the Act does not require prior notice before the issuance of the suspension notice, every public authority has a general common law duty to act fairly in making an administrative decision which is not legislative in nature and which affects the rights, privileges or interests of individuals. A temporary suspension will adversely affect the business of the applicant as well as inconvenience passengers booked to travel with it. Therefore, as there was no immediate threat to aviation safety, a chief pilot application was pending, there was confusion regarding whether the applicant's chief pilot was on site or not, and given the potential negative impact on the applicant's livelihood, a minimal duty of fairness was required before suspending the certificate. Procedural fairness required that the Minister afford the applicant some form of notice and opportunity to respond before the notice became operative. It was not reasonable for the Tribunal to conclude that there was no requirement for the Minister to provide the applicant with notice of the proposed grounds for suspension and an opportunity to respond before issuing the notice of suspension.

ensemble donné de circonstances. Le premier facteur concerne le processus faisant l'objet du contrôle. Plus le processus ressemble à une prise de décision judiciaire, plus il est probable que les protections procédurales se rapprocheront du modèle du procès. La décision du ministre d'imposer une suspension n'est pas analogue au modèle du procès. Le deuxième facteur est la nature du régime législatif. La Loi confère au ministre le pouvoir discrétionnaire d'imposer une suspension d'un document d'aviation canadien lorsque le titulaire ne remplit plus les conditions de délivrance. L'exercice de ce pouvoir discrétionnaire conféré par la Loi obéit à des préoccupations comme la sécurité du public. Le troisième facteur est l'importance de la décision pour les personnes touchées. Plus les répercussions sont grandes, plus les protections procédurales requises seront rigoureuses. Le ministre doit établir un équilibre entre les effets financiers graves que la suspension du document d'aviation canadien entraîne pour la demanderesse et la promotion de la sécurité aéronautique. S'il est vrai que la Loi n'exige pas de préavis avant la délivrance de l'avis de suspension, c'est un principe élémentaire de droit que toute autorité publique qui prend une décision administrative qui n'est pas de nature législative et qui touche les droits, privilèges ou intérêts de personnes a une obligation générale de *common law* d'agir équitablement. Une suspension temporaire aura des effets négatifs sur l'activité de la demanderesse et entraînera des inconvénients pour les passagers qui ont fait des réservations auprès d'elle. Donc, considérant qu'il n'y avait pas de menace immédiate pour la sécurité aéronautique, qu'une demande d'emploi de pilote en chef était à l'étude, qu'il y a eu confusion sur le point de savoir si le pilote en chef de la demanderesse se trouvait sur les lieux ou non, et compte tenu des répercussions négatives potentielles sur la subsistance de la demanderesse, une obligation minimale d'équité s'imposait avant la suspension du certificat. L'équité procédurale oblige le ministre à donner à la demanderesse une forme quelconque d'avis et la possibilité de répondre avant que l'avis ne prenne effet. Il n'était pas raisonnable pour le Tribunal de conclure que le ministre n'était pas tenu d'aviser la demanderesse des motifs projetés de suspension et de lui donner la possibilité de répondre avant de délivrer l'avis de suspension.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Aeronautics Act*, R.S.C., 1985, c. A-2, ss. 6.9 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1; S.C. 1992, c. 1, s. 5), 7 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1; S.C. 1992, c. 1, s. 5), 7.1 (as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1; S.C. 1992, c. 1, s. 5; c. 4, s. 15), 37 (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 5).
- Canada Transportation Act*, S.C. 1996, c. 10, s. 57.
- Canadian Aviation Regulations*, SOR/96-433, ss. 103.03, 103.06(3)(a),(b).

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. (1985), ch. A-2, art. 6.9 (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1; L.C. 1992, ch. 1, art. 5), 7 (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1; L.C. 1992, ch. 1, art. 5), 7.1 (mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1; L.C. 1992, ch. 1, art. 5; ch. 4, art. 15), 37 (édicte par L.R.C. 1985 (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 5).
- Loi sur les Transports au Canada*, L.C. 1996, ch. 10, art. 57.
- Règlement de l'aviation civile*, DORS/96-433, art. 103.03, 103.06(3)(a),(b).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Knight v. Indian Head School Division No. 19, [1990] 1 S.C.R. 653; (1990), 69 D.L.R. (4th) 489; [1990] 3 W.W.R. 289; 83 Sask. R. 81; 43 Admin. L.R. 157; 30 C.C.E.L. 237; 90 CLLC 14,010; 106 N.R. 17; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22.

REFERRED TO:

U.E.S., Local 298 v. Bibeault, [1988] 2 S.C.R. 1048; (1988), 35 Admin. L.R. 153; 95 N.R. 161; *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 1 S.C.R. 1722; (1989), 60 D.L.R. (4th) 682; 38 Admin. L.R. 1; 97 N.R. 15.

AUTHORS CITED

Black's Law Dictionary, 5th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979. "replace", "supersede".
Shorter Oxford English Dictionary on Historical Principles, 3rd ed. Oxford: Clarendon Press, 1978. "replace" "supersede".

APPLICATION for judicial review of the Civil Aviation Tribunal's dismissal of an appeal from a hearing officer's determination upholding the Minister's suspension of the applicant's air operator certificate without giving the applicant prior notice or an opportunity to make representations (*Air Nunavut Ltd. v. Canada (Minister of Transport)*, [1999] C.A.T.D. No. 24 (QL)). Application allowed.

APPEARANCES:

Martha A. Healey for applicant.
J. Sanderson Graham for respondent.
Martine M. Richard for intervener.

SOLICITORS OF RECORD:

Ogilvy, Renault, Ottawa, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.
Borden, Elliot, Scott & Ayles, Ottawa, for intervener.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Knight c. Indian Head School Division No. 19, [1990] 1 R.C.S. 653; (1990), 69 D.L.R. (4th) 489; [1990] 3 W.W.R. 289; 83 Sask. R. 81; 43 Admin. L.R. 157; 30 C.C.E.L. 237; 90 CLLC 14,010; 106 N.R. 17; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; 14 Admin. L.R. (3d) 173; 1 Imm. L.R. (3d) 1; 243 N.R. 22.

DÉCISIONS CITÉES:

U.E.S., Local 298 c. Bibeault, [1988] 2 R.C.S. 1048; (1988), 35 Admin. L.R. 153; 95 N.R. 161; *Bell Canada v. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722; (1989), 60 D.L.R. (4th) 682; 38 Admin. L.R. 1; 97 N.R. 15.

DOCTRINE

Black's Law Dictionary, 5th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1979. «replace», «supersede».
Shorter Oxford English Dictionary on Historical Principles, 3rd ed. Oxford: Clarendon Press, 1978. «replace», «supersede».

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision du Tribunal de l'aviation civile rejetant l'appel interjeté à l'encontre d'une décision du conseiller chargé de l'audition, confirmant la décision du ministre de suspendre le certificat d'exploitation aérienne de la demanderesse sans avoir donné de préavis à la demanderesse et sans lui avoir donné l'occasion de présenter des observations (*Air Nunavut Ltd. c. Canada (Ministre des Transports)*, [1999] D.T.A.C. n° 24 (QL)). Demande accueillie.

ONT COMPARU:

Martha A. Healey pour la demanderesse.
J. Sanderson Graham pour le défendeur.
Martine M. Richard pour l'intervenant.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Ogilvy, Renault, Ottawa, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.
Borden, Elliot, Scott & Ayles, Ottawa, pour l'intervenant.

The following are the reasons for order rendered in English by

[1] TREMBLAY-LAMER J.: This is an application for judicial review of a decision (the appeal decision) of the Civil Aviation Tribunal (the Tribunal) dated April 13, 1999 [[1999] C.A.T.D. No. 24 (QL)]. In its appeal decision, the Tribunal dismissed the applicant's appeal of a determination made by the hearing officer in CAT File No. C-1705-10/MOT File No. 5258-5343, upholding the decision of the Minister of Transport to suspend the applicant's air operator certificate effective November 7, 1998.

THE FACTS

[2] Air Nunavut, an air operator with its base of operations in Iqaluit in the Nunavut Territory, provides domestic and international air charter services from Iqaluit to northern and remote communities both in and outside of Canada. Air Nunavut currently operates a fleet of two aircraft and holds air operator certificate 7096 (the certificate) issued under the *Canadian Aviation Regulations*¹ (the Regulations) enacted pursuant to the *Aeronautics Act*² (the Act).

[3] On November 6, 1998, the Minister issued a notice of suspension³ (the first suspension notice) pursuant to paragraph 7.1(1)(b) [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1; S.C. 1992, c. 4, s. 15] of the Act suspending the applicant's air operating certificate effective November 7, 1998 at 00:01 hours. The ground for the suspension was that Air Nunavut did not employ an approved chief pilot on a full-time basis and therefore no longer complied with the conditions subject to which the certificate has been issued. Air Nunavut was given no prior notice of the suspension and was not given the opportunity to respond to concerns it may have had. The notice stated in part:

Air Nunavut Ltd. no longer complies with the conditions subject to which the document was issued.

Air Nunavut Ltd. no longer complies with subsection 704.07(2) of the *Canadian Aviation Regulations* in that the

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

[1] LE JUGE TREMBLAY-LAMER: Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision (la décision d'appel) du Tribunal de l'aviation civile (le Tribunal) datée du 13 avril 1999 [[1999] D.T.A.C. n° 24 (QL)]. Dans cette décision, le Tribunal rejetait l'appel interjeté par la demanderesse à l'encontre d'une décision du conseiller chargé de l'audition dans le dossier TAC n° C-1705-10/MDT n° 5258-5343, confirmant la décision du ministre des Transports de suspendre le certificat d'exploitation aérienne de la demanderesse à compter du 7 novembre 1998.

LES FAITS

[2] Air Nunavut, exploitant aérien ayant sa base d'exploitation à Iqaluit dans le Territoire du Nunavut, offre des services aériens nolisés intérieurs et internationaux d'Iqaluit à des collectivités nordiques et éloignées tant au Canada qu'à l'extérieur du Canada. À l'heure actuelle, Air Nunavut exploite une flotte composée de deux appareils et est titulaire du certificat d'exploitation aérienne 7096 (le certificat) délivré en vertu du *Règlement de l'aviation canadien*¹ (le Règlement) pris en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*² (la Loi).

[3] Le 6 novembre 1998, le ministre a délivré un avis de suspension³ (le premier avis de suspension) en vertu de l'alinéa 7.1(1)b) [mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1; L.C. 1992, ch. 4, art. 15] de la Loi, suspendant le certificat d'exploitation aérienne de la demanderesse à compter du 7 novembre 1998 à 0h01. Les motifs invoqués étaient qu'Air Nunavut n'employait pas un pilote en chef approuvé à temps plein et ne respectait donc plus les conditions de délivrance du certificat. Aucun préavis de suspension n'a été donné à Air Nunavut et on ne lui a pas non plus donné l'occasion de répondre aux préoccupations que le ministre pouvait avoir. L'avis indiquait notamment:

[TRADUCTION] Air Nunavut Ltd. ne respecte plus les conditions auxquelles le document a été délivré.

Air Nunavut Ltd. ne respecte plus le paragraphe 704.07(2) du *Règlement de l'aviation canadien* du fait que la société

company does not employ on a full time basis a Chief Pilot approved by the Minister pursuant to 704.07(2), (b), (ii), of the *Canadian Aviation Regulations*.⁴

[4] As conditions for reinstatement of the certificate, the Minister required that Air Nunavut employ an approved chief pilot on a full-time basis and demonstrate to the satisfaction of the Minister that it met all the requirements for holding an air operator certificate.

[5] On November 9, 1998, the applicant requested a review of the suspension by the Tribunal.

[6] On November 13, 1998, the Minister issued a second notice of suspension⁵ which he described, in an attached letter, as superseding and replacing the first notice of suspension issued on November 6, 1998. The second notice of suspension was issued pursuant to the same statutory authority as the first notice of suspension and cited four violations of the conditions of the certificate: failure to employ a chief pilot; failure to employ a maintenance manager; failure to employ an operations manager; and failure to complete company indoctrination training, line indoctrination training and initial and annual training for flight crew members.

[7] The applicant requested a review of the second notice of suspension on November 13, 1998.

REVIEW HEARING⁶

[8] On November 20, 1998, a review hearing was held before a member of the Tribunal. A motion, brought by the applicant to strike the second suspension notice was granted on the ground that it did not comply with the requirements of paragraph 7.1(2)(b) [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1] of the Act in that it purported to take effect retroactively.

[9] A second motion brought by the applicant seeking to strike the first notice of suspension on the ground that it could not have immediate effect and, in

n'emploie pas à temps plein un pilote en chef approuvé par le ministre conformément au sous-alinéa 704.07(2), b), (ii) du *Règlement de l'aviation canadien*.⁴

[4] Les conditions fixées par le ministre pour le rétablissement du certificat étaient qu'Air Nunavut emploie un pilote en chef approuvé à temps plein et établisse d'une manière jugée satisfaisante par le ministre qu'elle respectait toutes les exigences pour être titulaire d'un certificat d'exploitation aérienne.

[5] Le 9 novembre 1998, la demanderesse a présenté au Tribunal une requête en révision de la suspension.

[6] Le 13 novembre 1998, le ministre a délivré un second avis de suspension⁵ dont il disait, dans une lettre d'accompagnement, qu'il remplaçait le premier avis de suspension délivré le 6 novembre 1998. Le second avis de suspension a été délivré en vertu de la même autorisation législative que le premier avis de suspension et faisait état de quatre contraventions aux conditions du certificat: défaut d'employer un chef pilote; défaut d'employer un gestionnaire de la maintenance; défaut d'employer un gestionnaire des opérations; et défaut de mettre en œuvre la formation sur la politique de la compagnie, l'entraînement en ligne ainsi que la formation initiale et annuelle des membres d'équipage de conduite.

[7] La demanderesse a présenté une requête en révision du second avis de suspension le 13 novembre 1998.

L'AUDITION DE RÉVISION⁶

[8] Le 20 novembre 1998, une audition de révision a eu lieu devant un conseiller. Une requête en suspension du second avis de suspension présentée par la demanderesse a été accueillie au motif que cet avis n'était pas conforme à l'alinéa 7.1(2)b) [mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1] de la Loi en ce qu'il prétendait avoir un effet rétroactif.

[9] Une deuxième requête présentée par la demanderesse et visant l'annulation du premier avis de suspension au motif qu'il ne pouvait avoir un effet immédiat

any event, could not have effect without prior notice, was dismissed by the member. He concluded that section 7.1 of the Act authorizes a suspension having immediate effect.

[10] As to the merits of the Minister's decision, the member concluded that at the time of the suspension, the applicant no longer had a chief pilot employed on a full-time basis performing the functions of that position. Given that this is a violation of the general conditions of the applicant's air operator's certificate, the member confirmed the decision of the Minister.

APPEAL HEARING⁷

[11] An appeal hearing before a three-member panel of the Tribunal was held on February 15, 1999. The appeal panel rendered its determination on April 13, 1999.

[12] The panel concluded that the first notice of suspension was valid notwithstanding that the second notice of suspension did not conform to the statutory requirements for notices:

At review the Tribunal correctly rejected the Notice dated November 13th as invalid and proceeded on the basis of the November 6th Notice. Whatever the intention of its drafter, the document dated November 13th was void on its face and that failure cannot be said to ouster or render invalid the legally constituted document of November 6th which was in the hands of the Tribunal for review at the request of the Applicant on November 9th. In conclusion, the Tribunal is of the view that the November 6th Notice was a proper notice under the Act and was in effect at the time of the review hearing.⁸

[13] On the issue of whether the applicant had been denied natural justice and procedural fairness in the decision of the Minister to suspend the certificate, the panel held that there was no requirement for the Minister to provide the applicant with notice of the proposed grounds for suspension and an opportunity to respond before issuing the notice of suspension. The panel also concluded that the requirements of fairness and natural justice were satisfied by the Tribunal hearing procedure established by the Act.

et, en tout cas, ne pouvait avoir effet sans un avis préalable a été rejetée par le conseiller. Celui-ci a conclu que l'article 7.1 de la Loi autorise une suspension prenant effet immédiatement.

[10] Sur le fond de la décision du ministre, le conseiller a conclu qu'au moment de la suspension, la demanderesse n'avait pas à son service un pilote en chef employé à temps plein et exerçant les fonctions rattachées à ce poste. Vu ce manquement aux conditions générales du certificat d'exploitation aérienne de la demanderesse, le conseiller a confirmé la décision du ministre.

AUDITION D'APPEL⁷

[11] Une audition de l'appel a eu lieu devant un comité d'appel composé de trois conseillers, le 15 février 1999. Le comité d'appel a prononcé sa décision le 13 avril 1999.

[12] Le comité d'appel a conclu que le premier avis de suspension était valide malgré le fait que le second avis de suspension n'était pas conforme aux conditions prescrites par la loi au sujet des avis:

[TRADUCTION] En révision, le Tribunal a rejeté à bon droit l'avis daté du 13 novembre comme invalide et a procédé sur la base de l'avis du 6 novembre. Quelle qu'ait pu être l'intention de son auteur, le document daté du 13 novembre était manifestement nul et on ne peut prétendre que ce document nul ait supplanté ou rendu invalide le document du 6 novembre parfaitement légal qui était entre les mains du Tribunal en vue de la révision par suite de la requête présentée le 9 novembre par la requérante. En conclusion, le Tribunal est d'avis que l'avis du 6 novembre constituait un avis valable selon la loi et qu'il avait effet au moment de l'audition de révision⁸.

[13] Sur la question du déni de la justice naturelle et de l'équité procédurale dans la décision du ministre de suspendre le certificat, le comité d'appel a jugé que rien n'obligeait le ministre à aviser la demanderesse des motifs projetés de suspension et à lui donner la possibilité de répondre avant de délivrer l'avis de suspension. Il a également jugé qu'il était satisfait aux exigences de l'équité et de la justice naturelle par la procédure d'audition devant le Tribunal établie par la Loi.

ISSUES

1. Whether the Tribunal erred in concluding that (a) the second notice of suspension was invalid and in striking out that notice; and (b) that the first notice of suspension was valid, notwithstanding the invalidity of the second notice;
2. Whether the Tribunal erred in concluding that the Minister was not required by the principles of fairness and natural justice to provide Air Nunavut with additional notice and an opportunity to respond before issuing the first notice of suspension.

POSITION OF PARTIES

[14] The applicant submits with respect to the first issue that the Tribunal's authority on review and appeal, is limited to either confirming a suspension or referring the matter back to the Minister for reconsideration, and it therefore has no authority to either revise the Minister's decision, or give the decision the Minister should have given. As a result, with respect to the validity of the suspension notices, the applicant contends that given that the second suspension notice was intended to supersede and replace the first suspension notice, the invalidity of the second suspension notice should bring about the invalidity of the first notice. In other words, the applicant submits that it is beyond the jurisdiction of the Tribunal to revive the first suspension notice since the Minister's intention was to replace it by the second suspension notice.

[15] In regard to the second issue, the applicant submits that the Tribunal erred in law by concluding that the applicant was not entitled to some form of notice and opportunity to respond before the notice of suspension was issued or became effective. The authority of the Minister is not limited only by obligations of procedural fairness at the level of review or appeal; the Minister must act fairly in exercising his statutory discretion to suspend a Canadian aviation document.

[16] The respondent's position with respect to the first issue is that the Tribunal erred in law and exceeded its jurisdiction by ruling on the validity of

LES QUESTIONS EN LITIGE

1. Le Tribunal a-t-il erré en jugeant a) que le second avis de suspension était invalide et en l'annulant; et b) que le premier avis de suspension était valide nonobstant l'invalidité du second avis?
2. Le Tribunal a-t-il erré en jugeant que le ministre n'était pas obligé, en vertu des principes d'équité et de justice naturelle, de donner à Air Nunavut un avis supplémentaire et la possibilité de répondre avant de délivrer le premier avis de suspension?

LA POSITION DES PARTIES

[14] Sur la première question, la demanderesse tient que le pouvoir du Tribunal en révision ou en appel se limite à confirmer la suspension ou à renvoyer le dossier au ministre pour réexamen et que le Tribunal n'a donc pas le pouvoir de réviser la décision du ministre ou de prendre la décision que le ministre aurait dû prendre. En conséquence, sur la validité des avis de suspension, la demanderesse soutient que, du fait que le second avis de suspension visait à remplacer le premier avis de suspension, l'invalidité du second avis de suspension devrait entraîner l'invalidité du premier avis. En d'autres termes, la demanderesse plaide que le Tribunal n'a pas le pouvoir de faire revivre le premier avis de suspension puisque l'intention du ministre était de le remplacer par le second avis de suspension.

[15] Sur la seconde question, la demanderesse fait valoir que le Tribunal a erré en droit en jugeant qu'elle n'avait pas droit au moindre avis ni à la moindre occasion de répondre avant que l'avis de suspension ne soit délivré ou ne prenne effet. Le pouvoir du ministre n'est pas soumis aux obligations d'équité procédurale au seul niveau de la révision ou de l'appel; le ministre doit agir avec équité dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire que lui attribue la Loi de suspendre un document d'aviation canadien.

[16] Sur la première question, le défendeur adopte la position que le Tribunal a erré en droit et excédé sa compétence en se prononçant sur la validité des avis

the notices of suspension and striking out the second notice of suspension.

[17] In the alternative, the respondent contends that if the Tribunal did have jurisdiction to strike out the second notice of suspension, it did not err in concluding that the first notice of suspension was valid.

[18] With respect to the second issue, the respondent submits that the Tribunal did not err in concluding that the Minister was not required to provide the applicant with notice of his proposal to suspend the air operator certificate before issuing the first notice of suspension; the regulatory nature of the Minister's decision, the statutory context in which it must be made and the Minister's overriding duty to promote aviation safety in the public interest all indicate that procedural rights do not arise before a suspension comes into effect; thus the Tribunal, a specialized panel in the area of aviation safety, did not commit a reviewable error.

[19] On the other hand, the intervener, who intends only to address this Court on the first issue within this application, submits that the powers conferred on the Tribunal by the Act include not only those expressly granted, but also, by implication, all powers which are necessary for the proper carrying out of the Tribunal's duties, including, the power to rule on the validity of a notice of suspension.

ANALYSIS

1. Remedial Jurisdiction of the Tribunal

[20] In addressing this first issue, it may be helpful to canvass the powers of the Tribunal, as outlined in the Act. In order to operate air travel services, a person must hold a Canadian aviation document issued pursuant to the Transportation Act.⁹

[21] The Tribunal's mandate is to give the aviation public the opportunity to appeal administrative decisions that affect licences or impose penalties under the Act.

de suspension et en annulant le second avis de suspension.

[17] À titre subsidiaire, le défendeur soutient que, si le Tribunal avait effectivement compétence pour annuler le second avis de suspension, c'est à bon droit qu'il a jugé que le premier avis de suspension était valide.

[18] Sur la seconde question, le défendeur plaide que le Tribunal n'a pas erré en jugeant que le ministre n'était pas tenu d'aviser la demanderesse de son intention de suspendre le certificat d'exploitation aérienne avant de délivrer le premier avis de suspension; que la nature réglementaire de la décision du ministre, le contexte législatif dans lequel elle doit être prise et le devoir primordial du ministre de promouvoir la sécurité aéronautique dans l'intérêt public sont autant de facteurs indiquant que les droits procéduraux ne prennent pas naissance avant l'entrée en vigueur de la suspension; que, donc, le Tribunal, organe spécialisé dans le domaine de la sécurité aéronautique, n'avait pas commis d'erreur susceptible de contrôle judiciaire.

[19] De son côté, l'intervenant, qui ne souhaite présenter des observations à la Cour que sur le premier point, soutient que les pouvoirs conférés au Tribunal par la Loi comprennent non seulement ceux qui sont expressément conférés, mais aussi, par voie de déduction, tous les pouvoirs nécessaires à la bonne exécution de ses obligations, notamment le pouvoir de se prononcer sur la validité d'un avis de suspension.

ANALYSE

1. Le pouvoir de redressement du Tribunal

[20] En abordant la première question, il peut être utile de faire l'inventaire des pouvoirs du Tribunal, tels qu'ils sont exposés dans la Loi. Pour exploiter des services aériens pour passagers, il faut détenir un document d'aviation canadien délivré en vertu de la Loi⁹.

[21] Le mandat du Tribunal est de donner au secteur du transport aérien la possibilité d'appeler des décisions administratives qui touchent les licences ou imposent des pénalités en vertu de la Loi.

[22] Sections 6.9 [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1; S.C. 1992, c. 1, s. 5], 7 [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1; S.C. 1992, c. 1, s. 5] and 7.1 [as am. by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1; S.C. 1992, c. 1, s. 5; c. 4, s. 15] of the Act provide the basis upon which the Minister may suspend or cancel a Canadian aviation document.

[23] Pursuant to subsection 7.1(6) of the Act, a member of the Tribunal assigned to conduct a review of a decision of the Minister to suspend or cancel a Canadian aviation document must provide the Minister and the holder of the document with a full opportunity consistent with procedural fairness and natural justice to present evidence and make representations in relation to the suspension under review.

[24] Upon concluding the review under section 7.1 of the Act, the Tribunal member may determine the matter by confirming the suspension or by referring the matter back to the Minister for reconsideration as prescribed by subsection 7.1(8) of the Act.

[25] The decision of a Tribunal member may then be further appealed. Subsection 7.2(5) of the Act provides:

7.2 . . .

(5) The Tribunal may dispose of an appeal from the determination of a member of the Tribunal under

(a) subsection 6.9(8) or 7(7), by dismissing it or allowing it and in allowing the appeal the Tribunal may substitute its decision for the determination appealed against; or

(b) subsection 7.1(8), by dismissing it or referring the matter back to the Minister for reconsideration.

[26] In the present case, the suspension of the air operator certificate at issue was effected in accordance with paragraph 7.1(1)(b) of the Act which provides:

7.1 (1) Where the Minister decides

. . .

(b) to suspend or cancel a Canadian aviation document on the grounds that the holder of the document is incompetent or the holder or any aircraft, airport or other facility in respect of which the document was issued ceases to

[22] Les articles 6.9 [mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1; L.C. 1992, ch. 1, art. 5], 7 [mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1; L.C. 1992, ch. 1, art. 5] et 7.1 [mod. par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1; L.C. 1992, ch. 1, art. 5; ch. 4, art. 15] de la Loi prévoient les conditions dans lesquelles le ministre peut suspendre ou annuler un document d'aviation canadien.

[23] Selon le paragraphe 7.1(6) de la Loi, le conseiller chargé de la révision d'une décision du ministre de suspendre ou d'annuler un document d'aviation canadien doit donner 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.

[24] Au terme de la révision selon l'article 7.1 de la Loi, le conseiller peut confirmer la mesure ou renvoyer le dossier au ministre pour réexamen, comme il est prévu au paragraphe 7.1(8) de la Loi.

[25] La décision du conseiller peut ensuite être portée en appel. Le paragraphe 7.2(5) de la Loi prévoit:

7.2 [. . .]

(5) Le Tribunal peut rejeter l'appel ou y donner droit et substituer sa décision à celle rendue en application des paragraphes 6.9(8) ou 7(7), ou renvoyer l'affaire au ministre pour réexamen dans le cas d'une décision rendue en application du paragraphe 7.1(8).

[26] En l'espèce, la suspension du certificat d'exploitation aérienne a été prononcée conformément à l'alinéa 7.1(1)(b) de la Loi, qui dispose:

7.1 (1) Lorsque le ministre décide

[. . .]

soit de suspendre ou d'annuler un document parce que le titulaire du document est inapte ou que le titulaire ou l'aéronef, l'aéroport ou autre installation que vise le document ne répond plus aux conditions de délivrance ou

have the qualifications necessary for the issuance of the document or to meet or comply with the conditions subject to which the document was issued, or

...

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 the latest known address of the holder, owner or operator, notify the holder, owner or operator of the Minister's decision. [Emphasis added.]

[27] The form and content of a notice of suspension are prescribed by the Act and the Regulations. Among other things, the notice must indicate, as the case requires: (1) the conditions subject to which the document was issued that the Minister believes are no longer met or complied with; (2) the effective date of the suspension and; (3) the conditions under which the suspension will be terminated.¹⁰

[28] It is important to note that contrary to a notice of suspension issued under section 6.9 of the Act, when a suspension is imposed pursuant to section 7.1, no waiting period is prescribed before a suspension takes effect. When a document is suspended, the person to whom it was issued must return it to the Minister immediately upon the effective date of suspension.¹¹

[29] The respondent submits that in light of this statutory scheme, the Tribunal does not have the jurisdiction to declare whether a notice of suspension is valid or not. In fact, according to the respondent, the Tribunal can do no more than refer it back to the Minister for reconsideration.

[30] For his part the applicant does not contest the remedial authority of the Tribunal to strike a notice of suspension, but rather takes issue with the Tribunal's remedial authority to interpret the rationale behind the second suspension notice, namely, that it was intended to amend the first notice and not replace or rescind the first notice.

[31] The applicable standard of review for the judicial review with respect to the first issue is that of correctness, in so far as it hinges on the question of

de maintien en état de validité du document,

[. . .]

il expédie un 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. [C'est moi qui souligne.]

[27] La forme et le contenu de l'avis de suspension sont prescrits par la Loi et le Règlement. Notamment, l'avis doit indiquer, selon le cas: 1) les conditions de délivrance auxquelles, selon le ministre, le titulaire ne répond plus; 2) la date de prise d'effet de la suspension; et 3) les conditions selon lesquelles la suspension prend fin¹⁰.

[28] Il est important de noter que, contrairement à ce qui est prévu pour l'avis de suspension délivré en vertu de l'article 6.9 de la Loi, lorsqu'une suspension est prononcée en vertu de l'article 7.1, aucune période d'attente n'est prévue avant la prise d'effet de la suspension. Lorsqu'un document est suspendu, le titulaire doit le retourner au ministre immédiatement après la date de la prise d'effet de la suspension¹¹.

[29] Le défendeur fait valoir que, dans ce régime législatif, le Tribunal n'a pas compétence pour déclarer si un avis de suspension est valide ou non. En fait, selon le défendeur, le Tribunal ne peut faire plus que de renvoyer le dossier au ministre pour réexamen.

[30] Quant à la demanderesse, elle ne conteste pas le pouvoir de redressement du Tribunal quand il s'agit d'annuler un avis de suspension, mais elle s'oppose à ce pouvoir de redressement quand il s'agit d'interpréter la raison d'être du second avis de suspension, c'est-à-dire qu'il visait à modifier le premier avis, et non à le remplacer ou à l'abroger.

[31] La norme de contrôle applicable à la première question est celle de la décision correcte, puisqu'il s'agit de déterminer si le Tribunal n'avait pas la

whether or not the Tribunal has acted without or beyond its jurisdiction in striking out the second suspension notice issued by the Minister.¹²

[32] In my opinion, the Tribunal did not err by granting the motion brought by the applicant to strike out the second notice of suspension for failure to comply with statutory and regulatory requirements governing the issuance of a notice of suspension.¹³

[33] I agree with the argument advanced by the intervener, that if during a hearing the issue arises as to whether a notice issued by the Minister is valid, the Tribunal is acting within its jurisdiction in dealing with the issue. I am of the view that a determination of the validity of a notice of suspension is in fact a pre-condition to the Tribunal's jurisdiction to review a Minister's decision under section 7.1 of the Act.

[34] To restrict the powers of the Tribunal to referring the matter back to the Minister for reconsideration where a notice of suspension is invalid, would be to prevent the Tribunal from conducting any matter informally and expeditiously as the circumstances and considerations of fairness and natural justice permit in accordance with section 37 [as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 5] of the Act.

[35] Where deficiencies can be clearly identified on the face of the document, such as in the present case, it would be a futile and ineffective exercise to proceed with a hearing, knowing that the notice is invalid.

[36] Although the Act is silent on the subject, I am of the opinion that such a power exists by necessary implication.

[37] Indeed, the Supreme Court of Canada confirmed in *Bell Canada*,¹⁴ that the powers of an administrative tribunal may exist by necessary implication.

[38] I am thus satisfied that in order to fulfill its mandate efficiently, the Tribunal acted within the confines of its jurisdiction when it invalidated the second notice of suspension.

compétence ou a excédé sa compétence lorsqu'il a annulé le second avis de suspension délivré par le ministre¹².

[32] À mon avis, le Tribunal n'a pas erré en accueillant la requête présentée par la demanderesse en vue d'annuler le second avis de suspension pour non-respect des prescriptions de la Loi et du Règlement au sujet de la délivrance d'un avis de suspension¹³.

[33] Je souscris à l'argument de l'intervenant que, si une question est soulevée durant une audition au sujet de la validité d'un avis délivré par le ministre, le Tribunal a compétence pour traiter cette question. Je suis d'avis que la décision sur la validité de l'avis de suspension constitue en fait une condition préalable à la compétence du Tribunal pour réviser une décision du ministre en vertu de l'article 7.1 de la Loi.

[34] En restreignant les pouvoirs du Tribunal au renvoi du dossier au ministre pour réexamen dans le cas où un avis de suspension est invalide, on se trouverait à l'empêcher d'agir rapidement et sans formalités dans la mesure où les circonstances, l'équité et la justice naturelle le permettent, conformément à l'article 37 [édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 5] de la Loi.

[35] Lorsque des lacunes peuvent être clairement constatées à la lecture d'un document, comme c'est le cas en l'espèce, il serait futile et inefficace de poursuivre l'audition en sachant que l'avis est invalide.

[36] Bien que la Loi soit muette sur le sujet, je suis d'avis qu'un tel pouvoir existe par déduction nécessaire.

[37] La Cour suprême du Canada a même confirmé, dans l'arrêt *Bell Canada*¹⁴, que les pouvoirs d'un tribunal administratif pouvaient exister par déduction nécessaire.

[38] Je suis donc convaincue que, pour s'acquitter efficacement de son mandat, le Tribunal a agi dans les limites de sa compétence lorsqu'il a invalidé le second avis de suspension.

[39] However, the Tribunal did not simply hold that the second notice was invalid; it also examined the validity of the first notice of suspension and held it to be valid.

[40] With respect to this issue, counsel for the respondent submits that the Tribunal acted within its jurisdiction given that the first notice of suspension was never actually withdrawn and was thus revived as a consequence of the invalidity of the second notice.

[41] I disagree with counsel for the respondent.

[42] A reading of the Minister's letter accompanying the second notice clearly indicates that the intention of the Minister in issuing the second notice was to replace and supersede the first notice.

[43] As submitted by the applicant, in all the dictionary definitions, the word supersede does not mean "to amend":

Supersede: Obliterate, set aside, annul, replace, make void, inefficacious or useless, repeal. . . . To set aside, render unnecessary, suspend or stay. [*Black's Law Dictionary*, 5th ed.]

Supersede: . . . 1) To desist from, discontinue (a procedure, an attempt, etc.); not to proceed with. To desist, forbear, refrain. 2) To refrain from (disclosure, disquisition); to omit to mention, refrain from mentioning. 3) To put a stop to (legal proceedings, etc.); to stop, stay. *Law*. To discharge by a writ of supersedeas. 4) To render superfluous or unnecessary. 5) To make of no effect; to render void, nugatory, or useless; to annul; to override. 6) To be set aside as useless or obsolete; to be replaced by something regarded as superior. 7) To take the place of (something set aside or abandoned); to succeed to the place occupied by; to serve, be adopted or accepted instead of. 8) To supply the place of (a person deprived of or removed from an office or position) by another; also to promote another over the head of; to be removed from office to make way for another; to supply the place of (a thing). [Underlining added.] [*Shorter Oxford English Dictionary*, 3rd ed.]

Replace: To place again, to restore to a former condition. . . . Term, given its plain, ordinary meaning, means to supplant with substitute or equivalent. . . . To take the place of. [Underlining added.] [*Black's Law Dictionary*, 5th ed.]

[39] Toutefois, le Tribunal ne s'est pas limité à juger que le second avis était invalide, il a aussi examiné le premier avis de suspension et l'a jugé valide.

[40] Sur cette question, l'avocat du défendeur soutient que le Tribunal a agi dans les limites de sa compétence, étant donné que le premier avis de suspension n'a jamais été réellement retiré et que l'invalidité du second avis a eu pour effet de le faire revivre.

[41] Je ne puis souscrire à cette position de l'avocat du défendeur.

[42] La lecture de la lettre du ministre accompagnant le second avis indique clairement que l'intention du ministre en délivrant le second avis était de remplacer (*replace and supersede*, dans la version anglaise) le premier avis.

[43] Comme le fait valoir la demanderesse, dans toutes les définitions données par les dictionnaires, le mot *supersede* ne signifie pas «modifier»:

[TRADUCTION] **Supersede:** Enlever, annuler, remplacer, rendre nul, inefficace ou inutile, abroger. Mettre de côté, rendre superflu, suspendre. [*Black's Law Dictionary*, 5^e éd.]

[TRADUCTION] **Supersede:** [. . .] 1) Interrompre, se désister de (une procédure, une tentative, etc.); ne pas poursuivre. Cesser, s'abstenir. 2) S'abstenir de (divulgarion, élucubration); omettre de mentionner, s'abstenir de mentionner. 3) Mettre un terme à (une poursuite, etc.); arrêter, surseoir. *Droit*. Surseoir à l'exécution. 4) Rendre superflu ou inutile. 5) Rendre sans effet; rendre nul, non valable ou inutile; annuler; prévaloir. 6) Être laissé de côté comme inutile ou dépassé; être remplacé par quelque chose considéré comme supérieur. 7) Prendre la place de (quelque chose laissé de côté ou abandonné); succéder à la place occupée par; servir, être adopté ou accepté au lieu de. 8) Mettre une personne à la place de (une autre dépossédée d'une fonction ou d'un poste ou renvoyée); aussi promouvoir un autre en passant par-dessus; être démis d'une fonction pour faire place à un autre; prendre la place (d'une chose). [Soulignement ajouté.] [*Shorter Oxford English Dictionary*, 3^e éd.]

[TRADUCTION] **Replace:** Placer de nouveau, remettre dans son état antérieur [. . .] Le terme, dans son sens ordinaire, signifie supplanter avec un substitut ou un équivalent [. . .] Prendre la place de. [Soulignement ajouté.] [*Black's Law Dictionary*, 5^e éd.]

Replace: . . . 1) To restore to a previous place or position; to put back again *in* a place, 2) to take the place of, become a substitute for (a person or thing), 3) to fill the place of (a person or thing) *with* or *by* a substitute, to provide or procure a substitute or equivalent in place of (a person or thing). [*Shorter Oxford English Dictionary*, 3rd ed.]

[44] Therefore, I am of the opinion that the first notice was revoked as of November 13, 1998, and was thus not in effect.

[45] It was not open to the Tribunal to second-guess the Minister's intention and declare that the second notice was in fact intended to amend the first notice. This goes well beyond the jurisdiction of the Tribunal.

2. Duty of Fairness

[46] Counsel for the respondent submits that in regard to decisions within the jurisdiction of the Tribunal the applicable standard of review is patent unreasonableness. He argues that because the Tribunal decisions are protected by a privative clause and because tribunal members must have knowledge and experience in aeronautics, the Court should have a high degree of deference.

[47] Although I recognize the expertise of the Tribunal in matters relating to "aeronautics", the question of determining whether a notice of suspension was issued in accordance with the principles of natural justice does not fall squarely within the expertise of the Tribunal. As a result, low deference should be afforded to the decision-maker. In such a case, I find the standard of review to fall in the middle of the spectrum between "patently unreasonable" and "correctness". Thus, the appropriate standard with respect to this particular issue is reasonableness *simpliciter*.

[48] Counsel for the applicant submits that the Tribunal erred in law by concluding that the applicant was not entitled to some form of notice and opportunity to respond before the notice of suspension was issued or became effective.

[TRANSLATION] **Replace:** [. . .] 1) Remettre dans une place ou position antérieure; remettre encore à une place, 2) prendre la place de, se substituer à (une personne ou une chose), 3) mettre un substitut à la place de (une personne ou une chose), fournir ou trouver un substitut ou un équivalent à la place de (une personne ou une chose) [*Shorter Oxford English Dictionary*, 3^e éd.]

[44] J'estime donc que le premier avis a été révoqué le 13 novembre 1998 et était par conséquent sans effet.

[45] Le Tribunal ne pouvait prêter une intention au ministre et déclarer que le second avis visait en fait à modifier le premier avis. Cela excède nettement la compétence du Tribunal.

2. Le devoir d'équité

[46] L'avocat du défendeur plaide qu'à l'égard des décisions prises par le Tribunal dans les limites de sa compétence, la norme de contrôle applicable est le caractère manifestement déraisonnable. Selon son argumentation, parce que les décisions du Tribunal sont protégées par une clause privative et que les membres du Tribunal doivent posséder des connaissances et de l'expérience en aéronautique, la Cour devrait faire preuve d'une grande retenue à l'égard de ses décisions.

[47] Je reconnais l'expertise du Tribunal en ce qui concerne l'«aéronautique», mais on conviendra que décider si un avis de suspension a été délivré conformément aux principes de justice naturelle ne relève pas vraiment de l'expertise du Tribunal. En conséquence, il faut faire preuve d'une retenue faible à l'égard du décideur. Dans ce cas, j'estime que la norme de contrôle se situe au milieu de la gamme qui va du «manifestement déraisonnable» à la «décision correcte». Donc, la norme appropriée sur cette question particulière est le caractère raisonnable *simpliciter*.

[48] L'avocate de la demanderesse plaide que le Tribunal a erré en droit en jugeant que la demanderesse n'avait droit à aucune forme d'avis ni à la possibilité de répondre avant que l'avis de suspension soit délivré et prenne effet.

[49] The respondent argues that the Minister was not required to provide Air Nunavut with prior notice of his decision to suspend the air operator certificate. According to counsel for the respondent, the holder has the opportunity to challenge a decision suspending an air operator's certificate by requesting a review by the Tribunal. And at this stage only, counsel for the respondent argues, the holder will be afforded a full opportunity to be heard.

[50] Further, counsel for the respondent advances that the scheme of the Act implies that urgent administrative action (such as suspensions of a document) which is necessary to maintain aviation safety must not be delayed by notice or hearing requirements.

[51] The Supreme Court of Canada in *Knight v. Indian Head School Division No. 19*¹⁵ has stated that the existence of the duty to act fairly is flexible, variable and depends on a variety of circumstances. More recently, in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*,¹⁶ the Supreme Court of Canada discussed the factors recognized in jurisprudence as relevant to determining what is required by the common law duty of procedural fairness in a given set of circumstances, *inter alia*, the nature of the decision being made and the process followed in making it, the nature of the statutory scheme, the importance of a decision to the individuals affected and the legitimate expectations of the person challenging the decision.

[52] I will now apply these factors to the case at bar.

[53] The first factor relates to the process under review: the more the process resembles judicial decision-making, the more likely the procedural protection will be closer to the trial model. In the present case the decision of the Minister to impose a suspension is not analogous to the trial model.

[54] A second factor is the nature of the statutory scheme. The Act confers on the Minister a discretionary power to impose a suspension of a Canadian

[49] Le défendeur soutient que le ministre n'était pas tenu de donner à Air Nunavut un avis préalable de sa décision de suspendre le certificat d'exploitation aérienne. Selon l'avocat du défendeur, le titulaire avait la possibilité de contester cette décision par la voie d'une requête en révision auprès du Tribunal. Et c'est à ce stade seulement, selon l'argumentation de l'avocat du défendeur, que le titulaire aurait pleinement la possibilité de se faire entendre.

[50] En outre, l'avocat du défendeur soutient que le régime établi par la Loi suppose que les mesures administratives urgentes (comme la suspension d'un document) qui sont nécessaires pour maintenir la sécurité aéronautique ne doivent pas être retardées par des exigences d'avis ou d'audition.

[51] La Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Knight c. Indian Head School Division No. 19*¹⁵ a indiqué que le devoir d'agir équitablement est souple, variable et que son contenu dépend de diverses circonstances. Plus récemment, dans l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*¹⁶, la Cour suprême du Canada a examiné les facteurs reconnus comme pertinents dans la jurisprudence pour déterminer le contenu de l'obligation d'équité procédurale de common law dans un ensemble donné de circonstances, notamment la nature de la décision prise et le processus suivi pour y parvenir, la nature du régime législatif, l'importance de la décision pour les personnes visées et les attentes légitimes des personnes qui contestent la décision.

[52] Je vais maintenant appliquer ces facteurs à la présente affaire.

[53] Le premier facteur concerne le processus faisant l'objet du contrôle: plus le processus ressemble à une prise de décision judiciaire, plus il est probable que les protections procédurales se rapprocheront du modèle du procès. En l'espèce, la décision du ministre d'imposer une suspension n'est pas analogue au modèle du procès.

[54] Le deuxième facteur est la nature du régime législatif. La Loi confère au ministre le pouvoir discrétionnaire d'imposer une suspension d'un

aviation document when a holder no longer complies with conditions subject to which the document was originally issued. The exercise of this statutory discretion is dictated by concerns such as public safety.

[55] A third factor is the importance of the decision to the individuals affected. The greater the impact, the more stringent procedural protection is required. In the present case, the Minister has to balance the severe financial effect the suspension of the Canadian aviation document has on the applicant, with the promotion of aviation safety.

[56] Although it is true that the Act does not require prior notice before the issuance of the suspension notice, it is trite law that there exists a general common law duty to act fairly on every public authority making an administrative decision which is not legislative in nature and which affects the rights, privileges or interests of individuals. Cognizant that the holding of a certificate is not a right, I am of the view nevertheless, that a temporary suspension will adversely affect the business of the document holder as well as inconvenience passengers booked to travel with Air Nunavut.

[57] Therefore, considering that there was no immediate threat to aviation safety, that a chief pilot application was pending, that there was confusion regarding whether the applicant's chief pilot was on site or not, and given the potential negative impact on the applicant's livelihood, I am of the view that a minimal duty of fairness was required before suspending the certificate.

[58] I believe that procedural fairness requires that the Minister afford the applicant, Air Nunavut, some form of notice and opportunity to respond before the notice becomes operative. In fact, providing the applicant with notice of a forthcoming suspension, in writing or in person, Air Nunavut would have the opportunity to react, thus satisfying both the Minister's concerns for air safety, as well as the applicant's concerns with respect to its operations.

document d'aviation canadien lorsque le titulaire ne remplit plus les conditions de délivrance. L'exercice de ce pouvoir discrétionnaire conféré par la Loi obéit à des préoccupations comme la sécurité du public.

[55] Le troisième facteur est l'importance de la décision pour les personnes touchées. Plus les répercussions sont grandes, plus les protections procédurales requises seront rigoureuses. En l'espèce, le ministre doit établir un équilibre entre les effets financiers graves que la suspension du document d'aviation canadien entraîne pour la demanderesse et la promotion de la sécurité aéronautique.

[56] S'il est vrai que la Loi n'exige pas de préavis avant la délivrance de l'avis de suspension, c'est un principe élémentaire de droit que toute autorité publique qui prend une décision administrative qui n'est pas de nature législative et qui touche les droits, privilèges ou intérêts de personnes a une obligation générale de common law d'agir équitablement. Sans méconnaître que la détention d'un certificat ne constitue pas un droit, je suis néanmoins d'avis qu'une suspension temporaire aura des effets négatifs sur l'activité du titulaire du document et entraînera des inconvénients pour les passagers qui ont fait des réservations sur Air Nunavut.

[57] Donc, considérant qu'il n'y avait pas de menace immédiate pour la sécurité aéronautique, qu'une demande d'emploi de pilote en chef était à l'étude, qu'il y a eu confusion sur le point de savoir si le pilote en chef de la demanderesse se trouvait sur les lieux ou non, et compte tenu des répercussions négatives potentielles sur la subsistance de la demanderesse, je suis d'avis qu'une obligation minimale d'équité s'imposait avant la suspension du certificat.

[58] J'estime que l'équité procédurale oblige le ministre à donner à la demanderesse une forme quelconque d'avis et la possibilité de répondre avant que l'avis ne prenne effet. En fait, si on avait avisé la demanderesse de la suspension à venir, par écrit ou personnellement, Air Nunavut aurait eu la possibilité de réagir, de manière à apporter une réponse à la fois aux préoccupations du ministre au sujet de la sécurité aérienne et à ses propres préoccupations à l'égard de son activité.

[59] Thus, I am of the opinion that it was not reasonable for the Tribunal to conclude that there was no requirement for the Minister to provide the applicant with notice of the proposed grounds for suspension and an opportunity to respond before issuing the notice of suspension.

[60] For these reasons, the application for judicial review is allowed. The decision of the appeal panel of the Civil Aviation Tribunal is set aside, the decision of the Minister to suspend Air Nunavut's air operator certificate is quashed. The whole with costs.

¹ SOR/96-433.

² R.S.C., 1985, c. A-2.

³ Applicant's record, Vol. 1, at pp. 60-61.

⁴ *Ibid.*

⁵ Applicant's record, Vol. 1, Tab. 3, Exhibit G.

⁶ Applicant's record, Vol. 1, Tat. 3H, at p. 70 et seq.

⁷ Applicant's record, Vol. 1, Tab J, at p. 97.

⁸ *Ibid.*, at p. 97 [[1999] C.A.T.D. No. 24 (QL), at para. 30].

⁹ S. 57 of the *Canada Transportation Act* [S.C. 1996, c. 10].

¹⁰ S. 7.1(2)(a)(ii) of the Act; s. 103.06(3)(a),(b) of the Regulations.

¹¹ *Canadian Aviation Regulations*, supra, note 1, s. 103.03.

¹² *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048, at p. 1086.

¹³ The appeal panel held that the second notice of suspension was void on its face because it was dated November 13, 1998 and made reference to the earlier date of November 7, 1998 as the effective date of suspension giving it a retroactive effect contrary s. 7.1(2) of the Act, and because the notice was sent by facsimile and not delivered by person or by registered mail as prescribed by s. 7.1(2) of the Act.

¹⁴ *Bell Canada v. Canada (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)*, [1989] 1 S.C.R. 1722.

¹⁵ [1990] 1 S.C.R. 653.

¹⁶ [1999] 2 S.C.R. 817.

[59] Donc, je suis d'avis qu'il n'était pas raisonnable pour le Tribunal de conclure que le ministre n'était pas tenu d'aviser la demanderesse des motifs projetés de suspension et de lui donner la possibilité de répondre avant de délivrer l'avis de suspension.

[60] Pour ces motifs, la demande de contrôle judiciaire est accueillie. La décision du comité d'appel du Tribunal de l'aviation civile est annulée, la décision du ministre de suspendre le certificat d'exploitation aérienne est annulée. Le tout avec dépens.

¹ DORS/96-433.

² L.R.C. (1985), ch. A-2.

³ Dossier de la demanderesse, vol. 1, aux p. 60 et 61.

⁴ *Ibid.*

⁵ Dossier de la demanderesse, vol. 1, onglet 3, pièce G.

⁶ Dossier de la demanderesse, vol. 1, onglet 3H, aux p. 70 et s.

⁷ Dossier de la demanderesse, vol. 1, onglet J, p. 97.

⁸ *Ibid.*, à la p. 97 [[1999] D.T.A.C. n° 24 (QL), au par. 30].

⁹ Art. 57 de la *Loi sur les transports au Canada* [L.C. 1996, ch. 10].

¹⁰ Art. 7.1(2)(a)(ii) de la Loi; art. 103.06(3)(a) et b) du Règlement.

¹¹ *Règlement de l'aviation canadien*, supra, note 1, art. 103.03.

¹² *U.E.S., local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048, à la p. 1086.

¹³ Le comité d'appel a jugé que le second avis de suspension était manifestement nul parce qu'il était daté du 13 novembre 1998 et indiquait la date du 7 novembre 1998 comme date de la prise d'effet de la suspension, lui donnant ainsi un effet rétroactif contraire à l'art. 7.1(2) de la Loi, et parce que l'avis a été transmis par télécopieur, et non par signification à personne ou par courrier recommandé comme le prescrit l'art. 7.1(2) de la Loi.

¹⁴ *Bell Canada c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 1 R.C.S. 1722.

¹⁵ [1990] 1 R.C.S. 653.

¹⁶ [1999] 2 R.C.S. 817.