

TRIBUNAL DE L'AVIATION CIVILE

ENTRE :

Norman Albert Baudisch, appellant(e)

- et -

Ministre des Transports, intimé(e)

LÉGISLATION:

Règlement de l'Air, C.R.C. 1978, ch. 2, art. 540.2(6)

Vol dans des conditions de givrage, Divulgateion

Décision à la suite d'un appel
Bruce L. Pultz, L.R. Ohlhauser, Robert J. Rushford, Q.C.

Décision : le 5 octobre 1993

TRADUCTION

L'APPEL EST ACCUEILLI : UNE NOUVELLE AUDIENCE EN RÉVISION SERA TENUE, AU COURS DE LAQUELLE L'INFORMATION DEMANDÉE PAR LE TITULAIRE DU DOCUMENT SERA PRODUITE, EN CONFORMITÉ DES MOTIFS CI-JOINTS.

L'audience en appel relative à l'affaire en rubrique a eu lieu le vendredi 3 septembre 1993 à 10 h, dans les bureaux d'Anciens Combattants Canada à Canada Place, 9700, avenue Jasper, pièce 940, dans la ville d'Edmonton (Alberta).

La licence de pilote de ligne de l'appelant a été suspendue par un avis de suspension daté du 10 décembre 1992.

L'avis de suspension se lit comme suit :

(traduction)

« En vertu de l'article 6.9 de la *Loi sur l'aéronautique*, le ministre des Transports a décidé de suspendre le document d'aviation canadien susmentionné parce que vous avez contrevenu à la disposition suivante :

Le paragraphe 540.2(6) du Règlement de l'Air, parce que, le 8 février 1992 ou vers cette date, à Edmonton (Alberta) ou dans les environs, vous avez entrepris un vol à bord d'un aéronef, à savoir un Beechcraft 76 immatriculé C-GBXV, en sachant que sur la route prévue il y avait des conditions de givrage alors que l'aéronef n'était pas approuvé pour le vol dans de telles conditions ».

Les paragraphes 540.2(6) et (7) du *Règlement de l'Air* se lisent comme suit :

« (6) Sous réserve du paragraphe (7), il est interdit de commencer un vol lorsque, le long de l'itinéraire prévu, l'existence de conditions de givrage a été constatée ou de telles conditions sont censées se présenter, à moins que le commandant de bord et une autre personne responsable du contrôle d'exploitation du vol n'établissent que l'aéronef est équipé de façon adéquate pour être utilisé dans ces conditions de givrage conformément aux normes établies dans le Manuel de navigabilité.

(7) Il est interdit de commencer ou de poursuivre un vol dans des conditions de givrage existantes ou prévues lorsque la formation de glace sur l'aéronef risque de compromettre la sécurité du vol. »

Le conseiller du Tribunal qui a dirigé la première audience a confirmé la suspension et l'appelant fait maintenant appel de cette décision.

Avant le début de la première audience, l'appelant a demandé un ajournement parce que Transports Canada ne lui avait pas communiqué tous les renseignements utiles. Dans sa demande d'ajournement, l'appelant déclare (voir la transcription à la page 3) :

(traduction)

« On ne m'a pas communiqué les noms des personnes qui allaient comparaître comme témoins pour le ministre ni le contenu des dépositions et je voudrais avoir ces renseignements avant la poursuite de l'audience. Je demande donc un ajournement jusqu'à ce que j'aie reçu ces renseignements et eu le temps de les examiner ».

Transports Canada a répondu comme suit à la motion de l'appelant :

(traduction)

« Monsieur le président, pour répondre à la motion, le Ministre invoque la *Loi sur l'accès à l'information* dont le paragraphe 16(1) interdit au Ministre de communiquer les renseignements que demande M. Baudisch. Ce dernier a reçu un

dossier d'information qui contenait toute la preuve substantielle que le Ministre comptait produire à l'audience.

Aucune preuve substantielle qui n'avait pas été fournie à M. Baudisch ne sera présentée. Les renseignements demandés, à savoir les noms des témoins et le contenu des dépositions, ne peuvent être communiqués en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et le ministre contreviendrait à cette loi s'il les fournissait alors que la cause est toujours pendante. D'autre part, comme la cause est toujours pendante, elle n'est pas encore assujettie elle-même aux dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* ».

L'agent d'audition a rejeté la motion d'ajournement et l'audience s'est poursuivie.

L'agent d'audition n'a pas déterminé si de l'information ou des dépositions avaient été obtenues de personnes autres que celles que Transports Canada a appelées à témoigner.

L'agent d'audition ne s'est pas prononcé sur le bien-fondé de l'argument de Transports Canada selon lequel la *Loi sur l'accès à l'information* empêche le ministre de fournir les renseignements réclamés.

Les fondements du rejet de la motion sont énoncés dans la décision du conseiller. À la page 2 de la décision, celui-ci conclut comme suit :

« L'argument du ministre concernant la *Loi sur l'accès à l'information* peut être fondé ou ne pas l'être. Cependant, je ne crois pas qu'il soit nécessaire de prendre cette question en considération dans ma réponse à la demande de M. Baudisch et je ne me prononcerai pas concernant les renseignements fournis par le ministre.

La motion est rejetée étant donné que le Ministre a produit copie d'une lettre envoyée à M. Baudisch et décrivant toute la preuve qui allait être présentée. M. Baudisch a d'ailleurs reconnu avoir reçu le cahier de la preuve avec la lettre. Une copie de la lettre a été versée aux dossiers du Tribunal de l'aviation civile ».

Le premier motif d'appel concerne uniquement le rejet, par l'agent d'audition, de la motion d'ajournement présentée par l'appelant parce que Transports Canada n'a pas communiqué tous les renseignements utiles.

Ce motif a été examiné en premier. Si nous concluons que la règle générale est de communiquer toute l'information pertinente, il nous faut ensuite déterminer si oui ou non Transports Canada s'est placé en situation de faire exception à la règle. Dans l'affirmative, cela règle la question. Dans la négative, il nous faut ensuite décider si la non-divulgence des renseignements peut avoir porté atteinte au droit de l'appelant à être entendu en toute équité, attendu que celui-ci ne savait pas quels arguments on pourrait apporter contre lui. S'il y a eu atteinte au droit de l'appelant à être correctement informé de ce qu'on lui reprochait, il faut décider s'il convient d'annuler la suspension ou d'ordonner que les renseignements demandés soient communiqués ainsi que la tenue d'une nouvelle audience.

L'appelant cite Stinchcombe [Reine 1-68 ccc (3e)] pour appuyer son droit à obtenir tous les renseignements utiles. Cette décision de la Cour suprême est probablement la cause fondamentale en matière de divulgation dans une procédure de mise en accusation. La Cour avait pris soin de souligner que les principes énoncés dans cette affaire s'appliquent à l'obligation de communiquer des renseignements dans la mesure où l'on procède par voie de mise en accusation.

J. Sopinka écrit :

« Les principes généraux cités ici sont valables dans le contexte d'une mise en accusation. Même si on peut soutenir que la divulgation obligatoire s'applique à toutes les infractions, bien des facteurs que j'ai discuté peuvent ne pas s'appliquer ou s'appliquer à un moindre degré aux infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. En outre, le droit à une réponse et à une défense complètes que confère l'article 7 de la Charte des droits et libertés peut être de portée plus limitée. Il faudra décider si les principes généraux de divulgation s'appliquent aux infractions punissables sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire dans une cause ou la question se posera. Compte tenu du nombre et de la diversité des textes qui créent de telles infractions, il faut se demander où il convient de tracer la ligne ».

On n'a invoqué aucune cause où l'application des principes régissant l'obligation de divulguer, tels qu'ils sont exposés dans l'affaire Stinchcombe, est étendue aux infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité, aux infractions à la *Loi sur l'aéronautique* ou à des affaires quasi-judiciaires traitées par un organisme administratif quelconque.

Le Tribunal ne s'est jamais vraiment interrogé sur l'obligation générale de Transports Canada de communiquer tous renseignements utiles à un titulaire de document en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*. Peut-être conviendrait-il donc de se demander si les principes de divulgation applicables aux actes criminels énoncés dans l'affaire Stinchcombe devraient s'appliquer en totalité ou en partie aux causes traitées par le Tribunal, auquel cas il faudrait les appliquer à l'affaire sur laquelle nous avons à nous prononcer aujourd'hui.

Selon Stinchcombe, la jurisprudence n'est pas encore établie concernant l'obligation de divulguer de la Couronne dans les causes portant sur des infractions punissables sur déclaration sommaire de culpabilité. Bien des infractions au *Code criminel* sont des délits à caractère hybride pour lesquels la Couronne peut opter pour la mise en accusation ou pour la procédure sommaire. Plusieurs infractions à caractère hybride nous viennent à l'esprit. L'alinéa 334b) (vol de moins de 1 000 \$), les paragraphes 140(1) et (2) (méfait public - tromper un agent de la paix), l'article 430 (dommage intentionnel), le paragraphe 139(1) (résistance à une arrestation ou entrave à la justice).

Il est difficile de concevoir que le droit d'un accusé à prendre connaissance de tous les renseignements utiles puisse être différent selon que la Couronne opte pour la procédure sommaire ou pour la mise en accusation.

Souvent, certaines de ces infractions donnent lieu à une amende minime, voire à une absolution inconditionnelle ou sous condition. Un accusé peut-il avoir un droit moindre à la divulgation lorsque la Couronne choisit la procédure sommaire que si elle avait opté pour la mise en accusation ?

Le titulaire d'un document d'aviation est parfois passible de peines plus sévères pour des infractions à la *Loi sur l'aéronautique* que pour certaines infractions au Code criminel. Le titulaire d'un document qui a été mis à l'amende ou dont la licence a été suspendue par voie de sanction administrative a-t-il un droit moindre à la divulgation qu'une personne inculpée pour une infraction au *Code criminel* ?

La *Loi sur l'aéronautique* exige que le Tribunal accorde au titulaire d'un document d'aviation « toute possibilité de présenter leurs éléments de preuve et leurs observations [...] conformément aux principes de l'équité procédurale et de la justice naturelle ».

Les paragraphes 7(6) et (7) de la *Loi sur l'aéronautique* se lisent comme suit :

(traduction)

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

(7) Le conseiller peut confirmer la mesure ou substituer sa décision à celle du Ministre ».

Le libellé des paragraphes 6.9(7) et (8) et du paragraphe 7.9(4) est similaire.

La *Loi sur l'aéronautique* exige que le conseiller qui entend la cause accorde au titulaire d'un document d'aviation la possibilité de présenter ses éléments de preuve et ses observations conformément aux principes de l'équité procédurale et de la justice naturelle.

Le droit à se voir communiquer tous les renseignements utiles, est implicite dans le libellé de la Loi. Sans la divulgation en temps opportun de toute la preuve relative aux mesures d'exécution administratives prises par le ministre des Transports, le droit d'un titulaire de document à une audition équitable est compromis. Transports Canada a un rôle important à jouer pour permettre au système de bien jouer son rôle de mise au jour de la vérité.

Outre les dispositions précitées de la *Loi sur l'aéronautique*, l'article 7 de la *Charte des droits et libertés* du Canada insiste sur le droit à la connaissance de tous les renseignements utiles. Voici le texte de cet article :

« 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 ».

L'article 7 de la Charte a été examiné par la Cour d'appel de la Saskatchewan dans l'affaire R v. Bourger 179 Sask R 179. L'affaire concerne l'administration du système de justice pénale dans une affaire de condamnation par procédure sommaire, mais les principes relatifs à la divulgation s'appliquent également à des mesures administrative d'exécution prises en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*. J.A. Tallis, écrit, au nom de la Cour, à la page 184 :

(traduction)

« L'article 7 (de la Charte) ne se limite plus à la notion d'équité procédurale devant les tribunaux et englobe tout le processus, y compris la communication préalable et la divulgation. Si notre système de justice pénale repose sur la recherche de la vérité, alors la divulgation et la communication préalable des renseignements pertinents doivent s'ériger en principes fondamentaux. Si la divulgation et la communication préalable ne se font pas de manière satisfaisante à cause de la relation d'opposition entre les avocats qui caractérise notre système accusatoire, alors les tribunaux, dans les causes où une demande est faite et le besoin est démontré, doivent veiller à l'exécution de la communication préalable et de la divulgation pour que les fins de la justice pénale soient bien servies ».

Nous concluons que, sous réserve des règles de privilège applicables, la divulgation est nécessaires, tant en vertu des articles pertinents de la Loi sur l'aéronautique (ci-dessus) que de l'article 7 de la Charte, afin que le titulaire d'un document d'aviation connaisse tous les détails de l'accusation portée contre lui.

Même si la décision rendue dans l'affaire Stinchcombe ne vaut que pour la procédure par voie de mise en accusation, le Tribunal ne voit pas pourquoi les principes discutés dans ce jugement ne s'appliqueraient pas également aux révisions quasi-judiciaires de mesures administratives d'exécution prises par le ministre des Transports en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*.

Transports Canada a en particulier l'obligation générale de divulguer toute la preuve qu'il compte présenter au Tribunal, et tout spécialement les éléments qui peuvent être utiles au titulaire d'un document d'aviation, même ceux que Transports Canada ne compte pas produire. À cet égard, toutes les dépositions obtenues de personnes qui ont fourni de l'information pertinente doivent être communiquées, que ces personnes soient ou non appelées comme témoins. Lorsqu'il n'existe pas de déposition, il faut produire d'autres renseignements comme des notes, et en l'absence de notes, tous les renseignements que possède Transports Canada concernant la preuve pertinente que la personne pourrait fournir doivent être communiqués, en plus du nom, de l'adresse et de l'occupation du témoin.

Le refus absolu de communiquer de l'information qui intéresse le titulaire d'un document d'aviation ne peut se justifier que par un privilège légal qui soustrait l'information à la divulgation. Transports Canada doit alors justifier son refus de divulguer.

La divulgation doit se faire, si elle est demandée, juste après l'imposition d'une amende ou d'une suspension. La divulgation rapide va permettre au titulaire d'un document d'aviation de décider

s'il convient de demander une révision par le Tribunal et ce processus, s'il est bien suivi, peut réduire le nombre des révisions demandées au Tribunal.

Dans certains cas où Transports Canada a refusé la divulgation, beaucoup de temps et d'argent auraient pu être épargnés si le titulaire du document avait fait une demande de divulgation au Tribunal avant l'audience initiale. Quoi qu'il en soit, lorsqu'une demande est faite avant l'audience ou au commencement de celle-ci, le conseiller assigné à la cause doit déterminer s'il existe un privilège légal qui soustrait l'information à la divulgation.

Parce que l'obligation de divulguer concerne toute l'information «pertinente», il appartient au conseiller du Tribunal de décider si oui ou non l'information est effectivement pertinente. Pour prendre cette décision, le conseiller du Tribunal doit recevoir des mémoires et peut très bien être obligé d'examiner les dépositions et les documents ainsi que de prendre connaissance des témoignages faits de vive voix.

Lorsque la demande de divulgation n'est pas faite avant la date de l'audience initiale, si la divulgation est ordonnée, on peut avoir à ajourner l'audience pour permettre au titulaire du document de bien préparer sa cause.

Revenons maintenant à la cause dont il est question ici. Aucune demande de divulgation n'a été faite avant l'audience initiale. Si le titulaire du document avait fait une telle demande, la question aurait été tranchée et le présent appel n'aurait peut-être pas eu de raison d'être.

Transports Canada a refusé de divulguer l'information demandée en alléguant un privilège légal. Transports Canada justifie son refus en s'appuyant sur le paragraphe 16(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* qui se lit comme suit :

« Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents :

a) datés de moins de vingt ans lors de la demande et contenant des renseignements obtenus ou préparés par une institution fédérale, ou par une subdivision d'une institution, qui constitue un organisme d'enquête déterminé par règlement, au cours d'enquêtes licites ayant trait :

(i) à la détection, la prévention et la répression du crime,

(ii) aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales ou provinciales,

(iii) aux activités soupçonnées de constituer des menaces envers la sécurité du Canada au sens de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité;

b) contenant des renseignements relatifs à des techniques d'enquêtes ou à des projets d'enquêtes licites déterminées;

c) contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales ou provinciales ou au déroulement d'enquêtes licites, notamment :

(i) des renseignements relatifs à l'existence ou à la nature d'une enquête déterminée,

(ii) des renseignements qui permettraient de remonter à une source de renseignement confidentielle,

(iii) des renseignements obtenus ou préparés au cours d'une enquête;

d) contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité des établissements pénitentiaires. »

La demande de l'appelant n'a pas été faite en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et, quoi qu'il en soit, les exemptions prévues dans la Loi ne soustraient pas Transports Canada à l'obligation légale de divulguer les renseignements utiles.

La transcription ne précise pas sur quel alinéa du paragraphe 16(1) le ministère se fonde. Même si l'argument de Transports Canada était valable, la position du ministère demeurerait indéfendable. L'alinéa 16(1)a) parle clairement d'« enquêtes » et n'est pas pertinent. L'enquête dans cette affaire était terminée et la cause était devant le Tribunal. L'alinéa 16(1)b) concerne des techniques d'enquêtes ou des projets d'enquêtes et n'est pas non plus pertinent. L'alinéa 16(1)c) concerne de l'information «dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter les lois [...] ou au déroulement d'enquêtes licites». On ne peut certainement pas prétendre que l'information demandée dans cette affaire pourrait nuire à la mise en application de la *Loi sur l'aéronautique*. L'alinéa 16(1)d) concerne les institutions pénitentiaires et ne s'applique pas.

Il serait utile que ceux qui invoquent un texte législatif ou réglementaire particulier précisent bien l'article et le paragraphe auxquels ils se réfèrent et ne laissent pas le Tribunal deviner quelle disposition particulière ils invoquent. Quoi qu'il en soit, le paragraphe 16(1) ne confère pas à Transports Canada un privilège légal lui permettant de refuser de divulguer l'information demandée.

Le conseiller du Tribunal n'a pas basé ses conclusions sur l'existence d'un « privilège », mais il s'est plutôt fondé sur le fait que Transports Canada avait remis à l'appelant un dossier contenant toute la preuve que le ministère comptait produire.

Sauf le respect que je lui dois, le conseiller du Tribunal s'est trompé sur ce point. Il aurait dû rendre une décision concernant l'affirmation de Transports Canada selon laquelle la divulgation n'était pas nécessaire parce que le paragraphe 16(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* accordait au ministre un privilège légal. Si le conseiller du Tribunal avait conclu que Transports Canada n'avait pas de privilège légal, il aurait ensuite dû déterminer exactement quelle information avait été dissimulée. Dans ce processus, Transports Canada et le titulaire du document doivent

présenter des mémoires, et le conseiller peut avoir à examiner des dépositions et d'autres documents. Des témoignages de vive voix peuvent être nécessaires afin que l'agent d'audience puisse déterminer non seulement quelle information n'a pas été divulguée, mais aussi si celle-ci est « pertinente ». Si elle est « pertinente », cela porte atteinte à la capacité du titulaire du document de répondre et de bien assurer sa défense et il convient d'ordonner la divulgation.

L'information non divulguée constitue une preuve nouvelle et elle doit être examinée lors d'une audience initiale, ou de préférence au cours d'une conférence préparatoire à l'audience, et non en appel. Le titulaire du document se voit donc accorder l'occasion d'expliquer la « pertinence » d'une telle information ainsi que l'utilisation qui pourrait en être faite pour sa défense.

PAR CONSÉQUENT, NOUS ACCUEILLONS L'APPEL ET ORDONNONS LA TENUE D'UNE NOUVELLE AUDIENCE EN RÉVISION AU COURS DE LAQUELLE L'INFORMATION DEMANDÉE DEVRA ÊTRE PRODUITE, ET EXAMINÉE PAR LE CONSEILLER DU TRIBUNAL ASSIGNÉ AU CAS DE LA MANIÈRE DÉCRITE DANS LES MOTIFS DE LA DÉCISION SUSMENTIONNÉS. IL SERAIT PRÉFÉRABLE QUE LA QUESTION DE LA DIVULGATION SOIT TRAITÉE AU COURS D'UNE CONFÉRENCE PRÉPARATOIRE A L'AUDIENCE. DE CETTE FAÇON, SI LA DIVULGATION EST ORDONNÉE, LE TITULAIRE DU DOCUMENT AURA LE TEMPS DE BIEN PRÉPARER SA CAUSE AVANT L'AUDIENCE.

Motifs de la décision rédigés par :

M^e Robert J. Rushford, c.r., conseiller

y souscrivent :

Bruce L. Pultz, vice-président

D^r L.R. Ohlhauser, conseiller