

TRIBUNAL D'APPEL DES TRANSPORTS DU CANADA

ENTRE :

Ross William Bertram, appellant(e)

- et -

Ministre des transports, intimé(e)

LÉGISLATION :

l'article 7.1 de la Loi sur l'aéronautique, L.R.C., 1985, ch. A-2

**Décision interlocutoire
Elizabeth MacNab**

Décision : le 15 janvier 2014

Référence : *Bertram c. Canada (Ministre des Transports)*, 2014 TATCF 3 (décision interlocutoire)

[Traduction française officielle]

Entendue par : Observations écrites

**DÉCISION SUR LA COMPÉTENCE DU TRIBUNAL
POUR ENTENDRE CETTE AFFAIRE**

Arrêt : Je juge que le Tribunal est compétent pour réviser le contrôle de la compétence du pilote, mais je refuse d'entendre l'affaire parce qu'elle est sans portée pratique.

I. HISTORIQUE

[1] Le 2 novembre 2012, Ross William Bertram, le requérant, a déposé auprès du Tribunal d'appel des transports du Canada (Tribunal) une révision d'une évaluation « échouée » sur un Contrôle de compétence pilote (CCP) effectué le 19 septembre 2012. Les parties s'accordent pour reconnaître que le requérant, par la suite, a réussi un test en vol effectué deux jours après, le 21 septembre 2012. Le 9 juillet 2013, le représentant de la ministre des Transports (ministre) a proposé une requête en irrecevabilité au motif que le Tribunal ne possède pas la compétence

pour entendre cette affaire. Des observations écrites étayant cette requête ont été déposées auprès du Tribunal par la ministre le 20 août 2013. Le requérant a envoyé ses observations au Tribunal le 17 septembre 2013, et la réponse de la ministre a été déposée au Tribunal le 3 octobre 2013. Cette décision a été jugée sur la base de ces observations écrites en postulant que les faits sur lesquels je me suis appuyée seraient par la suite prouvés lors de la preuve.

II. OBSERVATIONS

A. Ministre

[2] Les observations de la ministre ont exposé sa version des faits, déclarant que le test en vol du 19 septembre 2012 n'a jamais été validé par la ministre, ajoutant que les agents de Transports Canada ont indiqué ce fait dans une lettre au requérant datée du 19 juin 2013, qui indiquait de surcroît que l'annotation d'échec serait retirée de son dossier. Par conséquent, la raison donnée par le requérant pour sa demande de révision, c'est-à-dire une atteinte éventuelle à sa réputation puisque l'annotation d'échec demeurerait sur son dossier, pouvait être « chose du passé ». La ministre a allégué que Transports Canada n'a jamais pris la décision d'évaluer le CCP du requérant comme un échec.

(1) Compétence

[3] La ministre fait valoir que la compétence du Tribunal se limite à celle que lui octroient diverses lois. Dans cette affaire, l'autorité pertinente pour réviser une décision prise par le ministre de suspendre, annuler ou refuser de renouveler un document d'aviation canadien (DAC) est octroyée par l'article 7.1 de la *Loi sur l'aéronautique*, L.R.C., 1985, ch. A-2 (*Loi*). La ministre allègue qu'il a été déterminé dans *Canada (Ministre des Transports) c. Beingessner*, [1996] F.C.J. n° 787, que le refus d'un CCP est accompagné d'une perte du privilège de piloter l'aéronef auquel il est rattaché, et celui-ci est ainsi révisable par le Tribunal en tant que suspension ou annulation d'un privilège qui fait partie d'un DAC. La ministre soutient, cependant, que cette décision ne s'applique pas dans cette affaire, parce que la ministre n'a jamais accepté le rapport de test en vol contesté et parce que le requérant n'a jamais perdu le privilège associé au CCP. Par conséquent, aucune décision n'a été prise qui puisse relever de la description de l'autorité de révision telle qu'elle est établie par l'article 7.1 de la *Loi*. La ministre plaide, en outre, que le Tribunal a soutenu qu'en l'absence d'un DAC, il n'a pas de compétence pour réviser l'affaire, et cite *Camille c. Canada (Ministre des Transports)*, 2007, TATCF 18 dossier n° P-3326-27 TATC (décision) pour étayer ce point.

(2) La demande de révision est sans portée pratique

[4] La ministre plaide subsidiairement que, même s'il est compétent pour réviser le CCP, le Tribunal doit refuser d'entendre l'affaire au motif que la question est sans portée pratique étant donné que son jugement n'aurait aucun effet pratique sur les droits du requérant.

[5] La ministre se fonde sur *Borowski c. Canada*, [1989] 1 R.C.S. 342, où il a été signalé que la doctrine du caractère théorique s'applique dans un contexte judiciaire « quand la décision de la cour n'aura pas l'effet de résoudre un litige qui affecte ou peut affecter les droits des parties. Si la décision de la cour n'aura pas d'effet pratique sur tels droits, la cour refusera de juger l'affaire. »

La ministre a aussi mentionné *Lepage c. Canada (Procureur général)* [1999], F.C.J. n°481, où la Cour fédérale a soutenu qu'un comité d'appel établi en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, C.S. 2003, ch. 22, n'a pas commis une erreur de droit en refusant d'entendre un appel ayant trait à une nomination à un poste qui a plus tard été supprimé, parce que l'affaire avait par conséquent perdu sa portée pratique.

[6] La ministre allègue que le même raisonnement devrait être appliqué dans cette affaire, parce que la ministre a déjà décidé que le test en vol du 19 septembre 2012 était non valide, et que ses résultats devaient être retirés du dossier du requérant. Une audience portant sur cette affaire entraînerait une dépense substantielle de temps et de ressources, et ceci à la fois pour le Tribunal et pour Transports Canada, et une décision en faveur du requérant n'aurait aucun effet, puisque ce dernier continuerait de détenir un CCP valide et son dossier n'inclurait pas le test en vol du 19 septembre 2012.

B. Requérant

[7] L'observation du requérant comprenait son explication des procédures de Transports Canada pour la conduite des CCP pour les pilotes de Transports Canada. Il a expliqué que le test en vol conduit le 19 septembre 2012 concernait à la fois son CCP et sa qualification de vol aux instruments. Bien que le CCP a été évalué comme un échec, la partie concernant la qualification de vol aux instruments du test en vol a été évaluée comme une réussite, et, le 13 novembre 2012, il a reçu l'autocollant approprié pour une qualification de vol aux instruments à coller dans son carnet de licence (il est à noter que la qualification de vol aux instruments a parfois été désignée par le terme « qualification IFR » dans les observations). Cette qualification était valide jusqu'au 1^{er} octobre 2014. Le requérant a soutenu, cependant, avoir reçu un courriel de la part d'un agent de Transports Canada le 22 mai 2013, indiquant que le ministre avait reçu pour instruction de réémettre l'autocollant de qualification de vol aux instruments avec une période de validité expirant au 1^{er} mai 2013, période qui avait été établie par un test en vol effectué le 4 avril 2011. Le requérant déclare que ceci constitue une révocation effective de la qualification de vol aux instruments fondée sur le test en vol du 19 septembre 2012. Aucune explication ne lui a été donnée pour cette révocation, et il n'a pas non plus été informé de la possibilité de demander une révision de cette affaire par le Tribunal. Il allègue que ceci aurait dû être fait en vertu de l'article 7.1 de la *Loi*.

[8] Au même moment, le Système décentralisé des licences du personnel de l'air (SDLPA) a été modifié afin de tenir compte de cette décision. Quand le requérant a discuté de cette affaire avec des agents de Transports Canada, ces derniers lui ont dit que le test en vol du 19 septembre 2012 n'était pas valide, étant donné qu'il a été conduit par une personne qui avait aussi conduit l'un des vols d'entraînement du requérant. Le 19 juin 2012, le requérant a reçu une lettre du directeur régional de l'Aviation civile, région de l'Ontario, l'informant que le test en vol du 19 septembre 2012 avait été jugé non valide « puisqu'il n'a pas été conduit conformément aux procédures exposées dans le Manuel du pilote vérificateur agréé, 9e édition, TP6533 » et que, en conséquence, l'annotation d'échec au CCP serait retirée de son dossier. Le requérant déclare qu'il a eu des conversations avec des agents de Transports Canada durant lesquelles il a été reconnu qu'un certain nombre d'erreurs avaient été commises, et qu'ils étaient inflexibles dans leur conviction qu'aucune révision du Tribunal n'aurait lieu. Pour étayer sa version des faits, il a inclus un affidavit, daté du 17 septembre 2013, en y joignant des copies certifiées conformes de

son carnet de licence, son entrée SDLPA et les résultats du test en vol et écrit de Formation au vol et éducation aéronautique (FVEA) de son dossier présentant son CCP du 19 septembre 2012 comme étant un échec.

(1) Compétence

[9] Le requérant fait valoir que le CCP ainsi que la qualification de vol aux instruments sont des DAC, et que le Tribunal est compétent pour réviser la décision de la ministre de suspendre ou d'annuler ces privilèges, comme le prévoit l'article 7.1 de la *Loi*. Hormis le compte rendu fourni par le pilote vérificateur agréé (PVA) après le test en vol du 19 septembre 2012, la ministre, en notifiant le requérant de ses décisions, a omis d'informer le requérant de son droit de demander une révision par le Tribunal et n'a pas indiqué les raisons de cette décision. Les erreurs commises au nom de la ministre et le défaut de relayer les décisions comme il se doit ne constituent pas une défense pour ignorer les mesures qui ont été prises.

[10] Le requérant allègue que dans *Beingessner*, la Cour fédérale a approuvé la décision du Tribunal suivant laquelle il était compétent pour réviser un CCP échoué. De plus, il fait valoir que *Camille* n'est pas pertinente, cette affaire ayant été jugée relativement à un test en vol passé avant la délivrance initiale d'une licence.

(2) La demande de révision est sans portée pratique

[11] Le requérant fait valoir que la question posée dans cette affaire n'est pas sans portée pratique, puisque des privilèges constants en vertu de DAC ont été injustement retirés. Les questions, y compris les systèmes qui affectent tous les pilotes de Transports Canada, les normes employées par les PVA, et la base de données SDLPA, affectent tous les pilotes canadiens et justifient la dépense de temps et de ressources nécessaire pour réviser cette affaire. Il suggère que les cas cités concernant la doctrine du caractère théorique sont hors de propos, étant donné qu'ils se rapportent tous les deux à des affaires qui étaient déjà présentées à un niveau judiciaire ou quasi judiciaire inférieur.

(3) Validité de la requête de l'intimé

[12] Le requérant fait valoir que la requête de l'intimé n'est pas valide, car la ministre n'a pas suivi les instructions du Tribunal relativement à son dépôt. Ces instructions sont que chaque partie doit déposer ses observations *simultanément* auprès du Tribunal et de l'autre partie. La ministre n'a envoyé ses observations qu'au Tribunal le 20 août 2013 en s'attendant à ce qu'elles soient transmises au requérant. Le requérant en a demandé une copie au Tribunal le 25 août 2013, qui lui a envoyé une copie par courriel le jour suivant. Une copie a été reçue par messenger de la part de l'intimé le 3 septembre 2013. Ceci constitue un manquement à l'obligation de suivre les instructions du Tribunal, et ainsi, la requête doit être refusée.

C. Réponse de la ministre

[13] Dans sa réponse, la ministre a souligné que la réponse du requérant à son observation soulevait de nouvelles questions et appelait un jugement consistant à déterminer s'il est autorisé à étendre la portée de la révision du Tribunal pour inclure ces nouvelles questions. Tant que

l'affaire n'est pas clarifiée, la ministre indique qu'elle ne prendra pas position quant à la compétence du Tribunal concernant cette affaire.

[14] Elle fait valoir, de plus, que la demande de révision originale du requérant soulevait des plaintes concernant la recommandation du PVA au ministre suivant laquelle le requérant devrait recevoir une note d'échec sur la partie relative au CCP du test en vol du 19 septembre 2012, et présentait aussi ses inquiétudes quant au fait que l'annotation d'échec sur son dossier affecterait sa réputation de pilote. À l'égard de la recommandation d'échec du PVA, la ministre maintient la position qu'elle a exposée dans son observation originale.

[15] Concernant les effets éventuels sur la réputation professionnelle du requérant, la ministre répète les informations concernant la lettre du 19 juin 2013, énonçant que le test en vol du 19 septembre 2012 a été jugé non valide et que l'annotation d'échec serait retirée de son dossier. Malgré des retards administratifs dans la modification du dossier, faisant que l'échec demeurait à la date du 17 septembre 2013, date de la réponse du requérant, l'affidavit joint montrait que l'annotation a maintenant été retirée des bases de données SDLPA et FVEA. De surcroît, l'atteinte à la réputation professionnelle n'est pas un motif de révision par le Tribunal, étant donné que la réputation d'un pilote n'est pas une décision révisable se rapportant à un DAC.

[16] L'intimé fait aussi valoir que, par suite des modifications apportées au dossier, la question est sans portée pratique, étant donné que le Tribunal ne serait pas en mesure de fournir d'autres mesures réparatoires, autres que celle qui a déjà été exécutée par voie administrative.

III. DISCUSSION

A. Compétence

[17] L'une des fonctions du Tribunal est de réviser les décisions du ministre (qui peuvent, en fait, être prises par une personne agissant au nom du ministre) qui sont prises pour des raisons qui sont exposées dans les articles 6.71 à 7.1 de la *Loi*. Dans cette affaire, la demande de révision ne peut être que fondée sur une décision ministérielle décrite dans les alinéas 7.1(1)*a*), *b*), ou *c*) de la *Loi*, qui prévoient ce qui suit :

7.1 (1) (1) Le ministre, s'il décide de suspendre, d'annuler ou de ne pas renouveler un document d'aviation canadien pour l'un des motifs ci-après, expédie un avis par signification à personne ou par courrier recommandé ou certifié à la dernière adresse connue du titulaire du document ou du propriétaire, de l'exploitant ou de l'utilisateur de l'aéronef, de l'aéroport ou autre installation que vise le document :

a) le titulaire du document est inapte;

b) le titulaire ou l'aéronef, l'aéroport ou autre installation ne répond plus aux conditions de délivrance ou de maintien en état de validité du document;

c) le ministre estime que l'intérêt public, notamment en raison des antécédents aériens du titulaire ou de tel de ses dirigeants — au sens du règlement pris en vertu de l'alinéa 6.71(3) *a*) —, le requiert.

[18] La ministre allègue que Transports Canada n'a jamais accepté le test en vol et que, parce que ce dernier a été jugé non valide, aucune compétence n'autorise à réviser son résultat. Je ne peux pas souscrire à cette analyse. La ministre a agi, dans cette situation, à travers ses agents, et

il semble tout à fait clair que ces agents ont accepté le résultat du test en vol et l'ont inscrit dans les bases de données pertinentes de Transports Canada. Aucun signe n'a été donné que le test en vol était considéré comme non valide jusqu'à la lettre du 19 juin 2013, bien qu'il se puisse que des discussions informelles avec le requérant aient eu lieu après que sa qualification de vol aux instruments a été modifiée en mai 2013. Nous n'avons certainement aucune raison de croire qu'une décision que le test était non valide avait été prise au moment où le requérant a demandé une révision de l'affaire. De plus, il semblerait que la ministre ait déjà décidé qu'un CCP évalué comme un échec entraîne en soi la suspension d'un privilège en vertu d'un DAC. Dans l'article 4.9 (Procédures d'exposé après vol) du document de Transports Canada, le *Manuel du pilote vérificateur agréé*, 9e édition, TP6533, Transports Canada expose les procédures devant être suivies lors du compte rendu fourni à un candidat qui a échoué au CCP, comme suit :

L'exposé après vol faisant suite à un CCP échoué ne fera pas appel à la méthode de l'auto-exposé. En cas d'échec, il faut expliquer au candidat la raison de son échec et, le cas échéant, lui parler des procédures de suspension administrative qui vont suivre, y compris de son droit d'en appeler de l'évaluation auprès du TATC. En cas de rendement non satisfaisant, le PVA doit informer le pilote de ce qui suit :

1. dans le cas d'un CCP, le pilote a le droit de faire appel de l'évaluation devant le Tribunal d'appel des transports du Canada (TATC) dans les 30 jours;
2. la reprise sera très semblable à la vérification ou au contrôle original et elle sera administrée par un inspecteur de Transports Canada ou par un autre PVA;
3. le PVA doit offrir de fournir au candidat une copie du Rapport du test en vol – Contrôle de la compétence du pilote (formulaire 26-0249 ou 26-0279);
4. le cas échéant, et si elles sont connues, toutes les procédures spécifiques à l'entreprise qui doivent être suivies;
5. le libellé des remarques servant à justifier une note de « 2 » ne doit pas décrire un rendement qui pourrait être interprété comme un échec. Une note de « 1 » (évaluation inférieure à la note standard) décrit le ou les éléments particuliers qui ont entraîné l'échec.

[19] En fait, le requérant déclare que les informations requises par le point 1. ci-dessus lui ont été fournies par le PVA. Je note également qu'au paragraphe 6 de *Beingessner*, il a été signalé que le manquement du ministre à l'obligation d'émettre l'avis requis en vertu de l'article 7.1 de la *Loi* ne démontre pas une absence de décision de suspendre. La ministre ne peut pas s'appuyer sur son propre défaut de se conformer à cette disposition pour démontrer une absence de décision.

[20] C'est pourquoi j'estime que, au moment où la demande a été effectuée, une décision ministérielle valide existait selon laquelle le CCP avait été évalué comme un échec, et que le requérant avait le droit de demander une révision de cet échec. Par conséquent, le Tribunal est compétent pour réviser cette affaire.

[21] Je note que le Tribunal a, comme l'a signalé le requérant, révisé l'échec d'un test en vol CCP dans le cas où un autre test ultérieur a été réussi. Voir, par exemple, *Ferrara c. Canada (Ministre des Transports)*, 2002 dossier n° Q-231260 TAC (révision), où l'échec initial a été maintenu, et *Williams c. Ministre des Transports*, 2000 dossier n° O-1835-60 TAC (révision), où l'échec initial a aussi été maintenu.

B. La demande de révision est sans portée pratique

[22] La ministre allègue que même si le Tribunal est compétent pour réviser l'affaire, il doit refuser d'exercer cette compétence, parce que la question est sans portée pratique du fait que sa

décision suite à une révision n'aurait aucun effet pratique sur les droits du requérant, puisqu'il a déjà été décidé que le test en vol n'était pas valide. Sur cette base, elle fait valoir qu'une audience entraînerait une dépense de temps et de ressources sans résultat pratique. Le requérant fait valoir que l'affaire n'est pas dénuée de portée pratique, parce que des privilèges constants en vertu de DAC ont été injustement retirés, et parce que les questions pertinentes justifient la dépense de temps et de ressources entraînée par une audience.

[23] Bien que j'ai estimé que la ministre a décidé que le requérant avait échoué à son CCP, il est clair après réexamen que Transports Canada a décidé que le test en vol n'était pas valide et n'affectait pas le statut du requérant. La ministre a aussi décidé que toute annotation concernant ce test en vol serait retirée du dossier du requérant. Puisque la compétence du Tribunal dans cette affaire se limite soit à maintenir la décision originale du ministre, soit à renvoyer l'affaire au ministre pour réexamen, et puisque la ministre a déjà réévalué la décision originale, il serait impossible pour le Tribunal de la maintenir, et un renvoi ne ferait que répéter une réévaluation qui a déjà été effectuée. Je juge, par conséquent, qu'aucun résultat pratique ne découlerait d'une décision suite à une audience, et que le Tribunal doit refuser d'entendre cette affaire pour la raison que la question est sans portée pratique, et qu'une audience n'aurait aucune utilité.

[24] Le requérant allègue que l'affaire ne doit pas être considérée comme étant dénuée de portée pratique, parce qu'elle se rapporte au retrait injuste de privilèges en vertu de DAC et à des questions qui affectent tous les pilotes, y compris les normes employées par les PVA et pour la base de données SDLPA. Bien que tous ces points puissent refléter des inquiétudes légitimes, en particulier eu égard à la confusion et au manque de communication entre les agents du ministre concernant cette affaire, ils dépassent l'étendue de la compétence du Tribunal, qui se limite à considérer si la portion échouée du CCP – spécifiquement, l'élément 17, Zone restreinte – a résulté d'une application appropriée des normes existantes. C'est pourquoi, même si le Tribunal exerçait sa compétence, de nombreuses questions soulevées par le requérant seraient exclues de cette considération.

C. Nouvelles questions soulevées par le requérant

[25] Dans sa réponse à la Réponse à la requête du requérant, la ministre souligne que le requérant a soulevé de nouvelles questions concernant sa qualification de vol aux instruments et demande de juger si le requérant serait autorisé à étendre la portée de l'audience afin d'inclure une discussion de ces questions. Il est évident que la décision de la ministre a eu un effet défavorable sur la qualification de vol aux instruments du requérant, et l'effet d'annuler une qualification qui aurait été en vigueur jusqu'au 1^{er} octobre 2014. Toutefois, même si le Tribunal avait accepté d'exercer sa compétence, l'effet du retrait de la qualification de vol aux instruments ne pourrait pas être considéré dans le cadre de l'audience, puisque ce point n'a été inclus dans la demande de révision originale. De plus, le retrait de la qualification de vol aux instruments n'était pas fondé sur les motifs énoncés dans l'article 7.1 de la *Loi* pouvant donner lieu à une demande de révision. C'est pourquoi, bien que des questions puissent être soulevées concernant l'équité des mesures prises par le ministre à cet égard, celles-ci dépassent l'étendue de l'autorité du Tribunal pour juger.

D. La validité de la requête de la ministre

[26] Le requérant allègue que la requête du ministre devrait être rejetée parce qu'elle a manqué à son obligation de suivre les instructions du Tribunal, suivant lesquelles elle doit déposer ses observations simultanément auprès du Tribunal et du requérant. Ce manquement ne justifie pas un rejet. Il est d'ordre administratif uniquement, et tout préjudice porté au requérant aurait pu être résolu en prolongeant son temps de réponse par la longueur du retard de transmission des observations du ministre à son attention.

IV. DÉCISION

[27] Je juge que le Tribunal est compétent pour réviser le contrôle de la compétence du pilote, mais je refuse d'entendre l'affaire parce qu'elle est sans portée pratique.

Le 15 janvier 2014

(Original signé)

M^e Elizabeth MacNab

Conseillère