

TRIBUNAL D'APPEL DES TRANSPORTS DU CANADA

ENTRE :

Farm Air Ltd., appellant(e)

- et -

Ministre des Transports, intimé(e)

LÉGISLATION:

Loi sur l'aéronautique, L.R.C. 1985, c. A-2, art. 7.1(1)b)

Décision à la suite d'un appel
Richard F. Willems, Suzanne Racine, J. Richard W. Hall

Décision : le 23 août 2011

Référence : *Farm Air Ltd. c. Canada (Ministre des Transports)*, 2011 TATCF 20 (appel)

[Traduction française officielle]

Affaire entendue à Regina (Saskatchewan), le 28 juin 2011

Arrêt : Selon le comité d'appel, la seule solution viable pour remédier à un processus de révision qui a été vicié par une crainte raisonnable de partialité est d'annuler la décision rendue à la suite de la révision et de renvoyer l'affaire pour nouvelle audience. Il faut agir ainsi pour se conformer aux principes d'équité procédurale et de justice naturelle afin que le processus d'audience, qui est actuellement vicié dans la présente affaire, puisse être réparé.

Par conséquent, la décision rendue à la suite d'une révision datée du 14 mars 2011 est annulée, et l'affaire est renvoyée pour nouvelle audience devant un autre conseiller du Tribunal.

I. HISTORIQUE

[1] Le 31 août 2009, le ministre des Transports (« ministre ») a émis un avis d'annulation (« avis ») du certificat d'exploitation aérienne (« CEA ») de l'appelante, en vertu de l'alinéa 7.1(1)b) de la *Loi sur l'aéronautique* (« Loi »). L'avis a été émis parce que le ministre

croyait que l'appelante, Farm Air Ltd. (« Farm Air »), ne répondait plus aux conditions de délivrance ou de maintien en état de validité de son CEA.

[2] Plus particulièrement, le ministre a conclu que Farm Air n'avait pas la garde et la responsabilité légales d'au moins un aéronef de chaque catégorie d'aéronefs qu'elle utilisera, comme l'exige l'alinéa 702.07(2)g) du *Règlement de l'aviation canadien* (« RAC »). L'appelante, qui n'était pas d'accord avec la conclusion du ministre, a demandé la révision de cette décision au Tribunal d'appel des transports du Canada (« Tribunal ») le 16 septembre 2009.

[3] Avant l'audience en révision, Norman Colhoun, pour le compte de la requérante, a présenté au ministre de multiples demandes en matière de communication. Insatisfait des réponses reçues, M. Colhoun a présenté au Tribunal, le 30 septembre 2010, une requête visant à obtenir la communication d'autres documents. Cette requête a été rejetée par la conseillère en révision le 8 octobre 2010, mais le ministre s'est vu ordonner de fournir à la requérante certains renseignements supplémentaires, dont : a) les noms de ses témoins; b) les sommaires de leur déclaration et c) tout renseignement se rapportant à l'enquête sur Farm Air, M. Colhoun et Colhoun Farm ayant trait à l'avis.

[4] L'audience en révision s'est tenue à Regina (Saskatchewan), le 27 octobre 2010. Une décision à la suite d'une révision a été rendue le 14 mars 2011, dans laquelle la conseillère en révision a confirmé la décision du ministre d'annuler le CEA de Farm Air.

[5] Le 30 mars 2011, M. Colhoun a interjeté appel de la décision à la suite d'une révision au nom de l'appelante. L'audience en appel s'est tenue à Regina (Saskatchewan), le 28 juin 2011.

II. DÉCISION À LA SUITE DE LA RÉVISION

[6] La décision à la suite d'une révision datée du 14 mars 2011 a confirmé la décision du ministre d'annuler le CEA de Farm Air.

[7] Dans la décision à la suite d'une révision, M^e Elizabeth MacNab, la conseillère du Tribunal, a indiqué que l'annulation du CEA de Farm Air tenait au fait que Farm Air n'avait pas la garde et la responsabilité légales d'au moins un aéronef qu'elle utilisera, comme l'exige l'alinéa 702.07(2)g) du RAC. La conseillère a affirmé, au paragraphe 27, que « M. Colhoun n'a pas véritablement contesté que telle était la situation ».

[8] La conseillère en révision a également tenu compte du souci de M. Colhoun d'exploiter un aéronef qu'il juge plus sûr que ceux qu'il est autorisé à utiliser, mais dont l'utilisation n'est pas autorisée à des fins d'exploitation commerciale. La conseillère a conclu que M. Colhoun essayait de contester la validité des exigences réglementaires et des politiques de Transports Canada, et qu'un tel examen des politiques ne relevait pas de la compétence du Tribunal.

III. MOTIFS DE L'APPEL

[9] M. Colhoun fait valoir que Transports Canada a refusé de communiquer des documents importants, citant les nombreuses demandes d'accès à l'information non satisfaites qu'il a

présentées et qui font maintenant l'objet d'une présomption de refus. M. Colhoun a soumis une lettre du Bureau du Commissaire à l'information du Canada (« Commissaire à l'information ») confirmant qu'une enquête est en cours au sujet de la plainte relative à un refus de communication que M. Colhoun a déposée contre Transports Canada.

[10] M. Colhoun fait aussi valoir que, contrairement aux conclusions du ministre, Farm Air avait le soin, la garde et la responsabilité d'un aéronef de remplacement acceptable en vertu du RAC nécessaires au maintien de son CEA.

[11] Au cours de l'audience en appel, M. Colhoun a également soulevé un doute au sujet de la conduite de la conseillère en révision pendant l'audience en révision. M. Colhoun a affirmé avoir vu la conseillère en train de prendre le repas du midi avec l'avocat de Transports Canada et d'autres représentants de Transports Canada durant une suspension de l'audience.

IV. QUESTIONS EN LITIGE

[12] Les questions à trancher dans le cadre du présent appel sont les suivantes :

1. Quelle est la norme de contrôle applicable?
2. Existait-il une crainte raisonnable de partialité en l'espèce?
3. Quelle réparation le comité d'appel peut-il accorder si l'audience en révision est jugée viciée par une crainte raisonnable de partialité?

V. ARGUMENTS

A. Appelante

(1) Demandes d'accès à l'information

[13] L'appelante soutient que Transports Canada a intentionnellement et malicieusement refusé de communiquer des documents à Farm Air. M. Colhoun signale que si plusieurs de ses demandes d'accès à l'information ont été satisfaites, certaines demandes font l'objet d'une présomption de refus depuis plus de 700 jours.

[14] Les demandes d'accès à l'information non satisfaites de M. Colhoun sont en voie de faire l'objet d'une enquête par le Commissaire à l'information. M. Colhoun croit que le défaut de communication de Transports Canada a eu pour effet de l'empêcher de présenter une défense pleine et entière à l'audience en révision devant le Tribunal.

(2) Aéronef de remplacement

[15] L'appelante soutient également qu'elle avait le soin, la garde et la responsabilité nécessaires à l'égard d'un aéronef de remplacement acceptable avant l'audience en révision. M. Colhoun affirme qu'à l'époque pertinente, Farm Air avait un C-FXTG Weatherly 620 B (« Weatherly ») en sa possession. Il admet que le Weatherly n'était pas immatriculé au nom de son entreprise à ce moment-là, mais soutient que Farm Air avait néanmoins le soin, la garde et la responsabilité de

l'aéronef. M. Colhoun affirme que ce type d'aéronef figurait sur le CEA de Farm Air, et qu'il n'était donc pas nécessaire d'ajouter un type d'aéronef au CEA.

(3) *Partialité*

[16] M. Colhoun a également exprimé une préoccupation au sujet du risque de partialité ayant découlé de l'audience en révision. M. Colhoun affirme que la conseillère du Tribunal s'est assise pour prendre le repas du midi avec l'avocat de l'intimé et plusieurs autres personnes de Transports Canada. Comme M. Colhoun l'a expliqué au comité d'appel :

[traduction] Transports Canada avait [...] cinq ou six personnes là-bas [...] [La conseillère] s'est assise à leur table. Il n'y avait pas de place pour mon épouse et moi. Nous nous sommes assis à une autre table [...] Maintenant, je pense qu'il était inapproprié que nous ne soyons pas invités à la table quand, en fait, [la conseillère] avait précisément suspendu l'audience pour nous permettre de négocier le montant des frais. [N]ous n'avons pas été invités à nous asseoir à cette table, et nous n'avons pas non plus été mis au courant des discussions qui ont eu lieu à cette table au repas du midi... (Transcription de l'audience en appel, page 51, lignes 2-16.)

[17] La préoccupation de l'appelante s'est accrue après la pause-repas. M. Colhoun soutient qu'à la reprise de l'audience en révision après le repas du midi, Transports Canada a modifié sa position à l'égard des frais de rétablissement du CEA de l'appelante. Comme M. Colhoun l'a affirmé à l'audience en appel :

[traduction] Je croyais donc avoir compris, lorsque l'audience a été suspendue, que nous allions parler à Transports Canada pour voir si nous pouvions déterminer le montant exact des frais, si ce serait 150 \$, 450 \$, 500 \$ ou 1 000 \$. Je n'étais pas à la table, donc je ne peux pas le dire; peut-être que M. Wyllie peut parler de ce qui s'est passé à la table. Mais je suis absolument certain que lorsque nous sommes revenus et que l'audience a repris à 13 h 05, la position de Transports Canada était que c'était 2 500 \$ pour rétablir le CE, ce qui équivaut au prix d'un nouveau. **Et j'ai pensé, vous savez, que quelque chose de pas correct s'était passé à l'heure du midi.** [Non souligné dans l'original.] (Transcription de l'audience en appel, page 61, lignes 8-22.)

[18] M. Colhoun craint que le repas du midi partagé par le représentant du ministre et la conseillère en révision ait pu avoir une incidence sur l'augmentation des frais de rétablissement du CEA de l'appelante, et estime qu'il aurait dû être mis au courant de la conversation qui a eu lieu à l'heure du midi.

B. Ministre des Transports

(1) *Accès à l'information*

[19] L'appel de M. Colhoun se fonde principalement sur son insatisfaction à l'égard des réponses à ses demandes d'accès à l'information. Le ministre soutient toutefois que l'état des demandes d'accès à l'information de M. Colhoun n'est pas pertinent dans le cadre de l'affaire dont le comité d'appel est saisi puisque ces demandes n'ont aucun rapport avec l'annulation du CEA de Farm Air. En effet, certaines de ces demandes d'accès à l'information concernent une période se situant en dehors de la période pertinente à l'égard de la présente affaire, tandis que les autres concernent une procédure d'exécution intéressant Farm Air qui n'a carrément rien à voir avec l'annulation du CEA de Farm Air. Le ministre est d'avis que la conseillère en révision a eu raison de conclure que la question de l'accès à l'information ne relève pas de sa compétence; cette question ne relève pas non plus de la compétence du comité d'appel.

(2) Absence de garde et de responsabilité légales d'un aéronef de remplacement

[20] La preuve dont dispose le Tribunal démontre que Farm Air n'a pas eu la garde et la responsabilité légales d'au moins un aéronef de chaque catégorie d'aéronefs qu'elle utilisera, comme l'exige l'alinéa 702.07(2)g) du RAC, depuis le 30 juillet 2007.

[21] Lors de l'audience en révision, Paul McCulloch, inspecteur de l'aviation civile et témoin du ministre, a établi qu'aucun aéronef n'était immatriculé au nom de Farm Air en mars 2008. Terry Davis, surintendant de la certification pour Transports Canada et témoin du ministre, a fourni une preuve indiquant que Farm Air n'avait pas été inscrite en qualité de propriétaire d'un aéronef depuis le 30 juillet 2007. M. Davis a également témoigné que pour avoir la garde et la responsabilité d'un aéronef qu'on utilisera, un aéronef doit être immatriculé et en état de navigabilité. Le ministre signale en outre que pour exploiter un aéronef au Canada, l'exploitant aérien doit avoir un aéronef immatriculé au Canada (voir *Shermet c. Canada (Ministre des Transports)*, 1996, dossier n° C-1021-02 (TAC) (révision) et *Canada (Ministre des Transports) c. Schmitt*, 2000, dossier n° C-2031-33 (TAC) (révision)).

[22] En 2008, le ministre a accordé à l'appelante une suspension volontaire d'un an de son CEA, comme demandé. M. Colhoun a été informé que si l'appelante ne réussissait pas à remplir les conditions du CEA pendant cette période, le CEA serait annulé. En tout, M. Colhoun a eu environ 14 mois, soit de mai 2008 à août 2009, pour trouver un aéronef de remplacement qui permettrait à Farm Air de conserver son CEA. Cependant, l'appelante a omis d'avoir la garde et la responsabilité légales d'un aéronef de remplacement acceptable (et de l'immatriculer) du 3 avril 2008 au 31 août 2009, ce qui a donné lieu à l'annulation du CEA de l'appelante.

[23] Si M. Colhoun prétend avoir eu un aéronef de remplacement à l'époque pertinente, il n'a produit aucune preuve, lors de l'audience en révision, établissant que Farm Air avait la garde et la responsabilité légales d'au moins un aéronef qu'elle utilisera après le 30 juillet 2007. Le ministre soutient que l'appelante ne peut à présent produire une preuve établissant qu'elle avait la garde et la responsabilité légales d'un aéronef après avoir omis de le faire lors de l'audience en révision (voir *Palmer c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 759 et *Canada (Ministre des Transports) c. Kokoska*, 1989, dossier n° P-0053-33 (TAC) (révision)). La preuve soumise au comité d'appel démontre en outre que M. Colhoun n'a acheté le Weatherly qu'après l'audience en révision.

[24] Quoi qu'il en soit, l'aéronef de remplacement allégué de M. Colhoun ne serait pas un aéronef de remplacement acceptable dont l'appelante pourrait avoir la garde et la responsabilité légales puisqu'il n'était pas immatriculé au nom de Farm Air à l'époque pertinente. De plus, le Weatherly n'a jamais été ajouté au CEA, malgré les observations inexactes en ce sens que l'appelante a faites lors de l'audience en révision.

[25] Le ministre relève une autre contradiction dans la déclaration que M. Colhoun a faite à l'audience en révision. L'appelante a dit que le Weatherly était [traduction] « actuellement la propriété de ma société de portefeuille » (transcription de l'audience en révision, page 104, lignes 15-16), ce qui est incompatible avec la preuve soumise au comité d'appel qui établit que M. Colhoun a acheté le Weatherly d'Arty's Air Service à Winkler (Manitoba), le 24 mai 2011. Lorsqu'on le lui a demandé, l'appelante a convenu qu'Arty's Air Service n'était effectivement pas la société de portefeuille de Farm Air. Comme l'a fait remarquer le ministre, [traduction] « il est, je pense, pertinent de faire apparaître qu'il y a beaucoup de contradictions dans ce que M. Colhoun a à dire, pour être généreux » (transcription de l'audience en appel, page 101, lignes 18-21).

(3) Allégation de partialité

[26] En ce qui concerne l'allégation de partialité soulevée par l'appelante, le ministre souligne qu'il n'y a eu absolument aucune conversation au sujet de l'instance lors du repas pris avec la conseillère du Tribunal. S'il reconnaît que [traduction] « le repas du midi était une situation malheureuse » (transcription de l'audience en appel, page 106, lignes 5-6), le ministre soutient que cela n'a aucunement influé sur la décision à la suite d'une révision de la conseillère du Tribunal ni causé à M. Colhoun quelque préjudice que ce soit. En fait, le ministre note que s'il y a peut-être eu manquement au décorum dans la présente affaire, il n'y a certainement pas eu manquement à la justice naturelle (voir la transcription de l'audience en appel, page 93, lignes 10-13).

[27] Le ministre soutient que sa décision d'annuler le CEA de l'appelante était valide et éclairée. La conseillère en révision a eu raison de confirmer la décision du ministre d'annuler le CEA de Farm Air, et rien dans la présente affaire ne justifie l'infirmité de la décision à la suite d'une révision de la conseillère en révision.

VI. ANALYSE

A. Question 1 – Quelle est la norme de contrôle applicable?

[28] La première étape de l'examen de la décision à la suite d'une révision rendue par la conseillère en révision consiste à déterminer la norme de contrôle qu'il convient d'appliquer pour examiner la décision à la suite d'une révision. Dans *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, para. 57, la Cour suprême du Canada a statué qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une analyse complète de la norme de contrôle applicable si cette norme a déjà été établie par la jurisprudence.

[29] Dans *Billings Family Enterprises Ltd. c. Canada (Ministre des Transports)*, 2008 CF 17, le juge Harrington a examiné la question de la norme de contrôle applicable aux décisions du Tribunal. Le juge Harrington a décidé, dans *Billings*, qu'il fallait faire preuve d'une grande retenue envers les conseillers en révision en ce qui concerne les conclusions de fait et les questions de crédibilité dont ils sont saisis. Ainsi, tant qu'une décision à la suite d'une révision fait partie des issues raisonnables compte tenu de la preuve dont disposait le conseiller en révision, le comité d'appel ne devrait pas intervenir : voir *Dunsmuir*, au para. 72. C'est donc cette norme de contrôle qu'il faut utiliser pour déterminer si la décision à la suite d'une révision ayant confirmé l'annulation du CEA de l'appelante devrait être maintenue.

[30] Cependant, il n'est pas nécessaire de faire preuve de retenue envers la conseillère en révision à l'égard des questions de droit : voir *Billings*, et *Canada (Ministre des Transports) c. NAV CANADA*, 2010 TATCF 28 (appel), dossier n° H-3472-40 (TATC). La question de l'équité procédurale et de la justice naturelle soulevée en l'espèce sera donc tranchée selon la norme de la décision correcte.

B. Question 2 – Existait-il une crainte raisonnable de partialité en l'espèce?

[31] La première question à examiner en l'espèce est de savoir s'il existait une crainte raisonnable de partialité susceptible d'avoir vicié l'audience en révision et la décision à la suite d'une révision en ayant résulté. Il faut trancher cette question avant de se pencher sur les autres motifs d'appel soumis par l'appelante, car la décision à la suite d'une révision ne peut être maintenue s'il est conclu qu'il existait une crainte raisonnable de partialité en l'espèce.

(1) Circonstances entourant l'allégation de partialité

[32] Lors de l'audience en révision, la conseillère en révision a suggéré aux parties d'essayer de s'entendre sur les frais de rétablissement du CEA de l'appelante à l'heure du midi. Toutefois, pendant la pause-repas, la conseillère en révision s'est assise avec le représentant du ministre et d'autres employés de Transports Canada. L'appelant a dit à la conseillère en révision qu'il aurait bien essayé de s'entendre avec le ministre, comme elle l'avait suggéré, mais qu'il s'était senti incapable de le faire parce qu'elle était assise avec le représentant du ministre. Il est fait état de cet échange dans la transcription de l'audience en révision :

[traduction]

Conseillère en révision : Je pensais vraiment que vous discuteriez tous les deux [d'une entente] à l'heure du midi, et je ne sais pas pourquoi vous ne l'avez pas fait.

M. Colhoun : Je suis désolé. Je pensais aussi qu'on allait le faire, mais vous étiez à la table, et je ne savais pas si cela était approprié (transcription de l'audience en révision, page 115, lignes 3-8).

[33] Pour répondre à la crainte de partialité de l'appelante, le ministre a assuré au comité d'appel qu'aucune question ayant trait à l'audience en révision n'avait été abordée pendant le repas partagé par la conseillère en révision et les employés de Transports Canada. Toutefois, le comité

d'appel doit tout de même se demander si ces circonstances pouvaient rendre l'audience en révision et la décision à la suite d'une révision en ayant résulté vulnérables à une crainte de partialité ou de parti pris.

(2) Principes de justice naturelle

[34] L'obligation d'agir équitablement est à la base du droit administratif. Cette obligation – connue sous le nom de justice naturelle – ne concerne pas le bien-fondé d'une décision, mais concerne plutôt la procédure suivie par le décideur pour arriver à sa décision.

[35] Un élément important des principes de justice naturelle est le droit à une décision rendue par un décideur indépendant et impartial. Le décideur doit donc être tout à fait indépendant et impartial lorsqu'il rend sa décision. Mais cela ne suffit pas en soi; il est également essentiel que le décideur soit *perçu* comme impartial et sans parti pris.

[36] Il n'est donc pas nécessaire d'établir l'existence d'une partialité réelle pour qu'une décision soit discréditée; il n'est pas nécessaire non plus de démontrer que la crainte de partialité a influé sur le résultat de l'audience ou causé un préjudice à l'une des parties (voir *Spence c. Spence*, (1987) 53 Sask R. 35). Ce qui compte, c'est de savoir s'il existait une crainte de partialité susceptible d'avoir causé un préjudice à une partie ou influé sur la décision.

[37] Comme l'a affirmé la Cour suprême du Canada dans *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie*, [1978] 1 R.C.S. 369, le critère à appliquer pour décider s'il existe une crainte raisonnable de partialité est de se demander si « une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique », conclurait à l'existence d'une crainte raisonnable de partialité. Dans l'application de ce critère, la « personne bien renseignée » est présumée bien connaître toutes les circonstances pertinentes de l'espèce, dont l'obligation d'impartialité (voir, par exemple, *R. c. S. (R.D.)*, [1997] 3 R.C.S. 484).

(3) Contenu de l'obligation d'impartialité

[38] Pour déterminer s'il existe une crainte raisonnable de partialité, nous devons d'abord examiner la portée et le contenu des principes de justice naturelle qu'il faut respecter à l'égard de ceux qui se présentent devant le Tribunal et de l'obligation d'impartialité du décideur s'y rattachant. La portée et le contenu de cette obligation dépendent du contexte; ceux-ci peuvent varier selon les activités exercées par le décideur et la nature de ses fonctions (voir *Cie pétrolière Impériale ltée c. Québec (Ministre de l'Environnement)*, 2003 CSC 58). En effet, l'appréciation du caractère « équitable » exige que l'on mette en balance l'exécution efficace et efficiente des fonctions publiques d'une part et la protection des parties intéressées de l'autre. C'est en fonction de ce spectre qu'une audience administrative, qui est de nature quasi-judiciaire, est jugée par ceux qui y participent.

[39] Pour déterminer la portée de la justice naturelle et de l'équité procédurale auxquelles ont droit les parties en l'espèce, le comité d'appel doit examiner le rôle du Tribunal et le cadre législatif qui l'habilite.

(4) Cadre législatif

[40] Le Tribunal est un tribunal quasi-judiciaire régi par la *Loi sur le Tribunal d'appel des transports du Canada* (« *Loi sur le TATC* »). Le Tribunal a compétence à l'égard des révisions et appels prévus par la *Loi* et les autres lois fédérales en matière de transport.

[41] Les paragraphes 7.1(5) et (6) de la *Loi* donnent au titulaire d'un document et au ministre le droit à une audience qui est **conforme aux principes de l'équité procédurale et de la justice naturelle** [non souligné dans l'original]. De plus, l'article 15 de la *Loi sur le TATC* précise que le Tribunal doit agir rapidement et sans formalisme « [d]ans la mesure où les **circonstances, l'équité et la justice naturelle le permettent** » [non souligné dans l'original]. Ces dispositions démontrent que le décideur a une obligation d'impartialité complète et rigoureuse envers les parties dans le contexte du Tribunal. Parmi les autres facteurs qui indiquent qu'il faut faire preuve d'un degré élevé de justice naturelle envers ceux qui se présentent devant le Tribunal, il y a le fait que les conseillers du Tribunal ont les pouvoirs conférés aux commissaires (article 16 de la *Loi sur le TATC*), et le fait que les conseillers du Tribunal ne sont pas liés par les règles juridiques ou techniques habituellement applicables en matière de preuve (paragraphe 15(1) de la *Loi sur le TATC*).

[42] Le fait que la *Loi sur le TATC* et la *Loi* mettent toutes deux l'accent sur les principes d'équité procédurale et de justice naturelle indique clairement que le législateur voulait qu'un degré élevé d'équité procédurale et de justice naturelle s'applique aux procédures du Tribunal et aux audiences tenues en vertu de la *Loi*. Nous allons donc poursuivre notre analyse en fonction d'une conclusion et d'une reconnaissance incontestable que le Tribunal a pour tâche d'assurer le respect d'un degré élevé de justice naturelle et d'une rigoureuse obligation d'impartialité. Il s'agit d'un principe de justice important et singulier dont on ne saurait faire abstraction.

(5) Obligation d'impartialité

[43] Il existe une présomption d'impartialité qui prévoit que, sauf preuve contraire, les fonctionnaires sont présumés agir d'une manière équitable et impartiale (voir, par exemple, *University of British Columbia c. University of British Columbia Faculty Assn.*, 2007 BCCA 201). Le comité d'appel doit donc se demander si l'appelante a produit suffisamment d'éléments de preuve pour réfuter cette présomption et établir l'existence d'une crainte raisonnable de partialité.

[44] Selon l'ouvrage de Sara Blake intitulé *Administrative Law in Canada*, 4^e éd., LexisNexis Butterworths, 2006, à la page 108, il existe deux préoccupations importantes à l'égard des relations sociales entre les décideurs et les parties. Premièrement, on craint que le conseiller du Tribunal ait un parti pris pour ceux avec qui il a eu des relations sociales. Deuxièmement, on craint que le conseiller du Tribunal ait entendu des éléments de preuve ou des observations en l'absence des autres parties dans le cadre de relations sociales.

[45] Le comité d'appel ne croit pas que la dernière préoccupation s'applique compte tenu des faits de l'espèce, car le représentant du ministre a déclaré sous serment, en sa qualité d'officier de

justice, qu'aucune question ayant trait à l'audience en révision n'avait été abordée pendant le repas. Toutefois, la première préoccupation est grave en l'espèce, et il faut l'examiner davantage.

(6) Manquement à la justice naturelle

[46] Le critère applicable pour décider s'il existe une crainte raisonnable de partialité doit être appliqué dans le contexte approprié, avec une bonne compréhension de tous les faits pertinents de l'espèce. En l'espèce, il faut notamment tenir compte des faits pertinents suivants :

1. lors de l'audience en révision, la conseillère du Tribunal a suggéré qu'une entente soit conclue à l'heure du midi;
2. l'appelante a recommandé un restaurant aux personnes présentes à l'audience en révision;
3. les deux parties et la conseillère en révision sont allés au même restaurant;
4. la conseillère en révision s'est assise pour prendre le repas du midi avec le représentant du ministre et des employés de Transports Canada;
5. l'appelant et son épouse se sont assis à une autre table avec un autre employé de Transports Canada;
6. l'appelante craint que cela ait nui à sa capacité de conclure une entente avec Transports Canada et prétend que Transports Canada a modifié sa position pécuniaire après la pause-repas;
7. le représentant du ministre affirme, en sa qualité d'officier de justice, qu'aucun aspect de l'affaire n'a été abordé pendant le repas.

[47] La préoccupation exprimée en l'espèce tient au fait que la conseillère en révision a eu des relations sociales avec l'une des parties à l'instance. En agissant ainsi, la conseillère en révision a pu être considérée comme s'alignant davantage sur la position d'une partie que sur celle de l'autre, ce qui peut engendrer une crainte raisonnable de partialité. Comme il a été mentionné dans *United Enterprises Ltd. c. Saskatchewan (Liquor and Gaming Licensing Commission)*, (1997) 3 W.W.R. 497, au para. 28 :

[traduction] On ne demande pas aux juges et aux tribunaux d'être distants, mais on leur demande de demeurer impartiaux. **Ils doivent éviter toute conduite pouvant faire naître la perception qu'ils ont un lien plus étroit avec l'avocat d'une partie qu'avec l'avocat de l'autre partie** [non souligné dans l'original].

[48] En l'espèce, la conseillère en révision s'est assise avec l'une des parties après avoir suggéré aux parties de conclure une entente à l'heure du midi, ce qui a entraîné l'isolement de l'autre partie, et peut avoir – comme l'a affirmé l'appelante – empêché l'appelante de conclure une entente avec Transports Canada. En partageant un repas avec le représentant du ministre et des employés de Transports Canada, la conseillère en révision pouvait raisonnablement être considérée comme appuyant cette partie à l'instance, ce qui est contraire à l'obligation d'impartialité exigée de ceux qui exercent des fonctions quasi-judiciaires.

[49] En outre, le comité d'appel est convaincu que la crainte de partialité exprimée en l'espèce pouvait être considérée comme ayant causé un préjudice à une partie ou influé sur le résultat de la présente affaire. D'ailleurs, l'appelant a exprimé une préoccupation au sujet des événements

survenus à l'heure du midi en affirmant, lors de l'audience en révision, qu'il croyait qu'une entente avait été conclue par lui-même et Transports Canada avant la pause-repas, mais que l'offre de l'intimé avait été augmentée à 2 500 \$ après le repas (transcription de l'audience en révision, page 155).

[50] Compte tenu des considérations susmentionnées, le comité d'appel estime qu'une personne renseignée qui aurait une bonne connaissance des faits pertinents conclurait qu'il existe une crainte raisonnable de partialité en l'espèce. Par conséquent, la décision à la suite d'une révision ne peut être maintenue en raison du contexte factuel dans lequel elle a été rendue.

[51] Comme nous l'avons vu, le ministre a tenté de qualifier cet incident de [traduction] « manquement au décorum, peut-être, de chose à éviter à l'avenir, peut-être, mais certainement pas de manquement à la justice naturelle » (transcription de l'audience en appel, page 93, aux lignes 10-13). Le comité d'appel ne peut souscrire à cette distinction, car cet incident a engendré une crainte raisonnable de partialité de la part du décideur. Il ne fait absolument aucun doute que tous les conseillers du Tribunal doivent respecter une norme de conduite très élevée en tant que membres d'un organisme quasi-judiciaire chargé de trancher les questions en matière de transport visées par les lois fédérales.

[52] Les normes de conduite judiciaire ont été examinées par le professeur Gall dans son ouvrage intitulé *The Canadian Legal System* (1977) à la p. 167, cité dans *Therrien (Re)*, 2001 CSC 35 :

[traduction] Les membres de notre magistrature sont, par tradition, astreints aux normes de retenue, de rectitude et de dignité les plus strictes. La population attend des juges qu'ils fassent preuve d'une sagesse, d'une rectitude, d'une dignité et d'une sensibilité quasi-surhumaines. Sans doute aucun autre groupe de la société n'est-il soumis à des attentes aussi élevées, tout en étant tenu d'accepter nombre de contraintes. De toute façon, il est indubitable que la nomination à un poste de juge entraîne une certaine perte de liberté pour la personne qui l'accepte.

Des normes aussi strictes s'appliquent aux tribunaux administratifs quasi-judiciaires. En effet, tous les conseillers du Tribunal doivent se plier à une norme de conduite très élevée. Si cette norme de conduite très élevée n'est pas respectée, le Tribunal risque de perdre son apparence d'indépendance et d'impartialité. Il s'agit d'un risque que le présent Tribunal ne saurait en aucun cas courir. Il incombe à tous ceux qui agissent à titre quasi-judiciaire de préserver et de protéger la confiance de notre société dans le cadre législatif administratif vaste et global mis en place partout au Canada. Agir autrement saperait un fondement juridique qui nous est cher.

[53] Dans les circonstances, le comité d'appel convient que l'audience en révision a été viciée par une crainte raisonnable de partialité. Le comité d'appel n'a donc pas à examiner les autres motifs d'appel soumis par l'appelante. Comme le processus d'audience en révision n'a pas suivi une règle fondamentale de la justice naturelle, la décision à la suite d'une révision découlant de ce processus ne peut être maintenue, indépendamment de toute conclusion que le comité d'appel pourrait tirer à l'égard des autres motifs d'appel qui lui ont été soumis.

[54] Il est particulièrement important pour le comité d'appel de souligner, cependant, que sa conclusion quant à la crainte de partialité ne reflète pas l'intégrité, la moralité ou la capacité décisionnelle de la conseillère en révision; cette conclusion repose tout simplement sur une crainte raisonnable de partialité dans les circonstances de l'espèce. Le comité d'appel convient que cet incident était une simple erreur de la part de la conseillère en révision, mais comme l'a fait observer la Haute Cour de justice de l'Ontario dans *Reid et al. et Wigle*, 29 O.R. (2d) 633, au para. 15, quand elle a été saisie d'une série de faits semblable, [traduction] « [p]ar (ce) seul incident, dit-on, l'apparence d'impartialité [...] a rompu ses amarres ».

C. Question 3 - Quelle réparation le comité d'appel peut-il accorder si l'audience en révision est jugée viciée par une crainte raisonnable de partialité?

[55] La décision du comité d'appel portant que la présente décision à la suite d'une révision ne peut être maintenue ne doit pas être interprétée comme signifiant que nous croyons que la décision à la suite d'une révision était déraisonnable. Cependant, parce que le processus d'audience en révision a été vicié par une crainte raisonnable de partialité, la décision à la suite d'une révision en découlant ne peut être maintenue, même si on devait conclure qu'elle fait partie des issues raisonnables compte tenu de la preuve dont disposait la conseillère en révision, conformément à l'arrêt *Dunsmuir*.

[56] Le ministre soutient que si le comité d'appel décide que le manquement à la justice naturelle s'est produit lors de l'audience en révision, le seul recours dont dispose le Tribunal est de renvoyer la décision au ministre pour réexamen. Cependant, si le comité d'appel devait renvoyer la présente affaire au ministre pour réexamen comme le suggère le ministre, l'appelante serait en quelque sorte privée de son droit à une révision impartiale en vertu de la *Loi*.

[57] Si le conseiller en révision ou le comité d'appel estiment que l'affaire dont ils sont saisis est déraisonnable ou incorrecte, l'affaire peut être renvoyée au ministre pour réexamen. Le ministre doit alors prendre en compte les conclusions du Tribunal dans le cadre de son réexamen.

[58] Le processus d'audience est interrompu, par contre, lorsque l'audience en révision est entachée d'une crainte raisonnable de partialité. Une fois que l'audience en révision est jugée viciée, le comité d'appel ne peut plus remplir son mandat et trancher l'affaire sur le fond. Le ministre ne peut donc ensuite procéder à un réexamen équitable de la décision.

VI. DÉCISION ET RÉPARATION

[59] Selon le comité d'appel, la seule solution viable pour remédier à un processus de révision qui a été vicié par une crainte raisonnable de partialité est d'annuler la décision rendue à la suite de la révision et de renvoyer l'affaire pour nouvelle audience. Il faut agir ainsi pour se conformer aux principes d'équité procédurale et de justice naturelle afin que le processus d'audience, qui est actuellement vicié dans la présente affaire, puisse être réparé. Agir autrement reviendrait à profaner un principe fondamental du droit administratif que l'on ne doit cesser de défendre, et constituerait un affront à notre futur et à notre héritage juridiques.

[60] Par conséquent, la décision rendue à la suite d'une révision datée du 14 mars 2011 est annulée, et l'affaire est renvoyée pour nouvelle audience devant un autre conseiller du Tribunal.

Le 23 août 2011

Motifs de la décision à la suite de l'appel : M^e J. Richard W. Hall, président

Y souscrivent : M^e Suzanne Racine, conseillère

Richard F. Willems, conseiller