

TRIBUNAL D'APPEL DES TRANSPORTS DU CANADA

ENTRE :

Guardian Eagle Co., appellant(e)

- et -

Ministre des transports, intimé(e)

LÉGISLATION :

l'article 19 de la Loi sur le Tribunal d'appel des transports du Canada, L.C. 2001, ch. 29

**Décision interlocutoire
Elizabeth MacNab**

Décision : le 16 janvier 2014

Référence : *Guardian Eagle Co. c. Office des transports du Canada*, 2014 TATCF 4 (décision interlocutoire)

[Traduction française officielle]

Entendue par voie d'observations écrites

DÉCISION RELATIVE À LA DEMANDE DE DÉPENS DE LA REQUÉRANTE

Arrêt : J'estime que le Tribunal n'a pas compétence pour examiner l'adjudication des dépens après qu'un procès-verbal, émis en vertu de l'article 180 de la *Loi sur les transports au Canada*, a été retiré.

I. HISTORIQUE

[1] Le 5 juillet 2011, l'Office des transports du Canada (Office) a émis un procès-verbal à la requérante, Guardian Eagle Co., alléguant qu'elle exploitait un service aérien sans la licence requise par l'alinéa 57a) de la *Loi sur les transports au Canada*, L.C. 1996, ch. 10 (*LTC*). Le procès-verbal imposait une sanction pécuniaire de 30 000 \$, qui a plus tard été réduite à 10 000 \$ du fait du retrait des chefs d'accusation B, D, E et F. La requérante a demandé une révision de l'affaire par le Tribunal d'appel des transports du Canada (Tribunal), et après de nombreux

retards, une audience a été programmée pour les 2 et 3 octobre 2013. Le 16 septembre 2013, l'Office a retiré le procès-verbal. Le 24 septembre 2013, La requérante a écrit au Tribunal, affirmant qu'il n'acceptait pas le retrait du procès-verbal et qu'il demandait des dépens dans cette affaire, au motif que le procès-verbal initial était frivole et vexatoire.

[2] Le Tribunal a demandé aux deux parties de lui faire part d'observations écrites sur l'affaire, comprenant notamment des représentations relatives à la compétence du Tribunal pour entendre une demande de dépens après le retrait du procès-verbal.

II. LOI

[3] Le paragraphe 19(1) de la *Loi sur le Tribunal d'appel des transports du Canada*, L.C. 2001, ch. 29 (*Loi sur le TATC*), est libellé comme suit :

19. (1) Le Tribunal peut condamner l'une des parties aux dépens et exiger d'elle le remboursement de toute dépense engagée relativement à l'audience qu'il estime raisonnable dans les cas où :

- a) il est saisi d'une affaire pour des raisons frivoles ou vexatoires;
- b) La requérante ou l'appelant a, sans motif valable, omis de comparaître;
- c) la partie qui a obtenu un ajournement de l'audience lui en avait fait la demande sans préavis suffisant.

III. ARGUMENTS

A. Requête

[4] La requérante a exposé sa position dans la lettre du 24 septembre 2013. Son représentant a fait valoir qu'une bureaucratie devrait être traitée selon des normes plus strictes qu'un requérant, étant donné que les normes assouplies du processus du Tribunal sont destinées à permettre aux titulaires de documents de participer sans être nécessairement représenté. Il a souligné que la requérante avait maintenu de façon constante sa position suivant laquelle toute violation ayant eu lieu avait été commise par d'autres personnes et que, lors d'une réunion d'avril 2013, la requérante avait indiqué qu'elle demanderait les dépens à la conclusion de l'audience.

[5] Le représentant de la requérante a fait valoir que tous les critères relatifs à l'allocation de dépens énoncés à l'article 19 de la *Loi sur le TATC* avaient été remplis. L'émission du procès-verbal était frivole et vexatoire puisque les preuves démontrent que la requérante n'exploitait pas, en réalité, l'aéronef concerné. Le retrait, deux semaines avant la date de l'audience, a été effectué sans préavis suffisant vis-à-vis du Tribunal et la justification de ce retrait, c'est-à-dire le manque de disponibilité des témoins, n'était pas un fait nouveau.

[6] Le 25 octobre 2013, le représentant de la requérante a écrit au Tribunal affirmant qu'il n'avait plus de compétence pour faire des représentations au nom de son client, mais qu'il ne retirait pas ses représentations faites par le passé.

B. Intimé

[7] Le 2 octobre 2013, l'Office a écrit au Tribunal, contestant les allégations de mauvaise foi et d'abus d'autorité énoncées dans la demande de la requérante datée du 24 septembre 2013. La position de l'Office était que, sur la base des faits tels qu'elle les énonçait, y compris les ententes contractuelles avec les services aériens, il était évident que la requérante exploitait un service aérien au sens entendu par la *LTC*, même si elle n'exploitait pas l'aéronef. De plus, les retards dans la programmation d'une audience n'étaient pas dus à l'Office. Enfin, un facteur de la décision du retrait du procès-verbal était l'incapacité d'assigner un témoin à comparaître, bien que des tentatives diligentes pour ce faire furent entreprises durant l'été avec pour résultat que, pour continuer, l'Office devrait demander un ajournement. Compte tenu du temps et des dépens associés à une telle demande et du temps écoulé depuis la violation alléguée, et la conformité actuelle de la requérante, la décision fut prise de retirer le procès-verbal.

[8] De plus, l'Office a observé qu'aucun des critères relatifs à l'allocation des dépens énoncés au paragraphe 19(1) de la *Loi sur le TATC* n'avaient été remplis. Le procès-verbal n'était ni frivole ni vexatoire au sens où l'entend l'alinéa 19(1)a) puisqu'il existait une preuve documentaire appuyant l'allégation que la requérante exploitait un service aérien. L'alinéa 19(1)b) s'applique seulement à la partie qui a demandé la révision. L'alinéa 19(1)c) se fonde sur une demande d'ajournement faite sans préavis suffisant au Tribunal, or aucune demande d'ajournement n'a été faite. De plus, le Tribunal a énoncé ses attentes en matière de préavis suffisant relativement à un règlement dans son Avis aux parties, demandant un préavis de cinq jours, ou d'au moins deux jours, dans la mesure du possible — de sorte qu'il dispose d'un temps suffisant pour annuler son hébergement et éviter des frais de service. Le préavis de retrait a été donné deux semaines avant la date de l'audience.

[9] Le 29 octobre 2013, l'Office a fourni des documents supplémentaires, en réponse à la demande d'observations du Tribunal, concernant sa compétence pour entendre une demande de dépens après le retrait du procès-verbal. L'Office a allégué que les pouvoirs du Tribunal se limitent à ceux cités dans les articles 177 à 181 de la *LTC* qui énoncent la compétence pour imposer une sanction administrative pécuniaire aux moyens d'un procès-verbal, la capacité de demander une révision et les pouvoirs du Tribunal relativement à cette même révision. Par conséquent, il fait valoir qu'une fois le procès-verbal retiré, le Tribunal n'a pas de compétence sur cette question. L'observation se fonde sur deux cas dans lesquels il a été soutenu que le pouvoir d'un tribunal judiciaire ou quasi judiciaire lui est octroyé par la loi et que si le fondement de ce pouvoir, une plainte, venait à être retiré, ce tribunal n'avait plus compétence dans cette affaire. Ceci a été décidé par la Cour fédérale du Canada dans *McKeown c. Banque Royale du Canada*, [2001] 3 C.F. 139, relativement au retrait des plaintes conformément à la partie III du *Code canadien du travail*, et par la Cour d'appel fédérale dans *Canada (Procureur général) c. Lebreux*, 178 N.R. 1, relativement au retrait des griefs conformément à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*.

[10] L'Office a aussi fait valoir que la demande contenue dans la lettre de la requérante du 24 septembre 2013 se limitait à une demande de dépens. Aucune demande n'a été faite relativement à une décision établissant si la contravention avait eu lieu ou si la pénalité était justifiée. Même si le Tribunal avait compétence pour ordonner des dépens après le retrait d'un avis, il ne pourrait

faire cela que si, après une révision, il estimait que l'un des critères énoncés dans le paragraphe 19(1) de la *Loi sur le TATC* était rempli.

[11] L'Office a également fait remarquer que la requérante, en suggérant que le Tribunal devrait exiger une justification avant de consentir au retrait du procès-verbal d'une manière analogue aux cours, suggère en fait que le Tribunal devrait trouver dans ses lois dominantes la compétence pour exiger une justification et condamner une partie aux dépens lorsqu'un avis est retiré. Il est observé que ce point de vue ne peut être soutenu en l'absence d'un pouvoir statutaire exprès. Bien que les cours et certains tribunaux administratifs puissent condamner une partie aux dépens quand une affaire qui leur est présentée est retirée, tels dépens sont attribués sur la base de la compétence pour ce faire énoncée dans la loi dominante ou les règles établies en vertu de la compétence conférée par cette loi.

[12] Enfin, l'Office a répété les points énoncés dans sa lettre du 2 octobre 2013, qui faisait valoir que même si le Tribunal avait la capacité d'imposer des dépens, aucun des critères énoncés au paragraphe 19(1) de la *Loi sur le TATC* n'avaient été remplis.

IV. DISCUSSION ET ANALYSE

[13] La requérante a invité le Tribunal à traiter l'Office selon des normes plus strictes que la requérante et à estimer que l'Office ne devrait pas être autorisé à retirer unilatéralement son procès-verbal. Sa demande réelle, cependant, consistait à instituer un processus qui autoriserait la requérante à recouvrer ses dépens sur la base que les trois situations décrites dans le paragraphe 19(1) de la *Loi sur le TATC* avaient été remplies. L'Office a répondu que puisque le procès-verbal avait été retiré, le Tribunal n'avait plus de compétence dans cette affaire, mais même si c'était le cas, cette compétence se limiterait aux circonstances énoncées dans le paragraphe 19(1) de la *Loi sur le TATC*, qui ne s'appliquent pas à cette affaire.

[14] Les tribunaux administratifs sont créés par les lois qui les gouvernent. En dehors de la compétence conférée par ces lois, ils n'ont pas la capacité de statuer. La compétence du Tribunal est énoncée aux paragraphes 2(2) et (3) de la *Loi sur le TATC*. Le paragraphe 2(3) octroie la compétence concernant « des requêtes en révision et des appels portant sur les sanctions administratives pécuniaires prévues aux articles 177 à 181 de la Loi sur les transports au Canada... » Je suis d'accord avec la position de l'Office consistant à dire que cette disposition limite la compétence du Tribunal aux audiences qui déterminent si une violation alléguée dans un procès-verbal émis en vertu de l'article 180 de la *LTC* a, ou non, eu lieu et si la sanction pécuniaire imposée est appropriée compte tenu des circonstances. Le fondement de l'audience est le procès-verbal et, si le procès-verbal est retiré, ce fondement disparaît et le Tribunal n'a plus compétence dans l'affaire.

[15] Le paragraphe 19(1) de la *Loi sur le TATC* établit une autre compétence du Tribunal; une compétence limitée d'imposition de dépens dans certaines circonstances spécifiées. Le Tribunal a constamment soutenu, dernièrement dans *Kipke c. Canada (Ministre des Transports)*, 2013 TATCF 13 (appel), n° de dossier TATC C-3449-33, que la compétence pour condamner une partie aux dépens se limitait aux situations énoncées dans ce paragraphe. Cette compétence, cependant, n'est pas indépendante et doit être interprétée comme une compétence adjointe de la

compétence octroyée au Tribunal en vertu des lois citées dans l'article 2 de la *Loi sur le TATC*. Les alinéas 19(1)*b*) et *c*) sont fondés sur des situations dans lesquelles il y a une audience ou une audience ajournée, et l'alinéa *a*) est fondé sur une situation dans laquelle le Tribunal est « saisi d'une affaire pour des raisons frivoles ou vexatoires ». Sur la base de cette formulation, l'article 19 de la *Loi sur le TATC* ne peut s'appliquer qu'aux cas où le Tribunal a compétence dans l'affaire. Comme observé ci-dessus, le Tribunal n'a pas de compétence une fois que le procès-verbal est retiré et, par conséquent, il ne peut pas statuer sur les dépens.

[16] Bien que je juge que le Tribunal n'a pas compétence pour statuer sur les dépens dans cette affaire, par souci de clarté, je ferais observer qu'en tout état de cause, si le Tribunal était compétent dans cette question, il n'aurait aucune base sur laquelle statuer sur les dépens compte tenu des circonstances énoncées dans les documents qui m'ont été présentés. Malgré l'indisponibilité de preuves avérées, sur la base des documents qui m'ont été présentés, il semble qu'une question réelle soit posée quant au fait que la requérante exploite, ou non, un service aérien et, par conséquent, il ne peut être dit que l'Office agissait pour des raisons frivoles ou vexatoires en émettant le procès-verbal. Le procès-verbal a été retiré deux semaines avant l'audience et, dans la mesure où le retrait est analogue à un ajournement, cette période a été jugée suffisante par le Tribunal dans d'autres circonstances. Sur ce point, je remarque que l'exigence décrite à l'alinéa 19(1)*c*) est une demande avec « préavis suffisant », et il revient au Tribunal de décider si cette exigence a été remplie. De même, même si le retrait était analogue à une omission de comparaître à une audience comme le prévoit l'alinéa 19(1)*b*), cet alinéa ne s'applique qu'à la partie qui a fait la demande de révision.

V. DÉCISION

[17] J'estime que le Tribunal n'a pas compétence pour examiner l'adjudication des dépens après qu'un procès-verbal, émis en vertu de l'article 180 de la *Loi sur les transports au Canada*, a été retiré.

Le 16 janvier 2014

(Original signé)

M^e Elizabeth MacNab

Conseillère