



TRIBUNAL D'APPEL DES TRANSPORTS DU CANADA

Référence : *Alexander Ross c. Canada (Ministre des Transports)*, 2019 TATCF 24 (décision)

N° de dossier du TATC : O-4480-33

Secteur : aviation

ENTRE :

Alexander Ross, requérant

- et -

Canada (Ministre des Transports), intimé

Audience : Par observations écrites, le 25 janvier et les 1^{er} et 6 février 2019

Affaire entendue par : Jacqueline Corado, Vice-présidente et conseillère

Décision rendue le : 12 juin 2019

[Traduction française officielle]

DÉCISION

Arrêt : Je rejette la demande de révision tardive de l'avis d'amende pour contravention daté du 7 décembre 2018 et portant le numéro de dossier Z 5504-0100751 P/B.

I. HISTORIQUE

[1] Le 23 janvier 2019, le requérant a envoyé un courriel au bureau du greffier du Tribunal d'appel des transports du Canada (Tribunal), dont l'une des phrases indiquait : « S'il vous plaît, considérez ceci comme étant mes observations officielles au tribunal pour les frais suivants ». Le courriel transmis contenant en pièce jointe une copie numérisée de l'avis d'amende pour contravention daté du 7 décembre 2018 et portant le numéro de dossier Z 5504-0100751 P/B (avis).

[2] L'avis indiquait que le requérant devait payer l'amende ou faire une demande de révision auprès du Tribunal, au plus tard le 7 janvier 2019.

[3] Le 25 janvier 2019, le greffier du Tribunal a demandé au requérant de lui expliquer les raisons justifiant sa demande de révision tardive.

[4] Le même jour, le requérant a fait valoir qu'il avait reçu les dossiers de « Larry Lypic au TATC à Barrie au holiday in le 22 janvier 2018 » (sic). Selon le requérant, il s'agit là de la date de prise d'effet de la signification.

[5] Le 1^{er} février 2019, le ministre des Transports (ministre) a présenté des observations afin de s'opposer à la demande de révision tardive. Le requérant a répondu à ces observations le 6 février 2019.

II. QUESTIONS À TRANCHER

[6] La première question que le Tribunal doit trancher est la suivante :

A. Le requérant a-t-il fait sa demande de révision de l'avis tardivement?

[7] Une réponse affirmative à la question ci-dessus appelle la question suivante :

B. Le Tribunal devrait-il accepter la demande de révision tardive du requérant?

III. ANALYSE

A. Le requérant a-t-il fait sa demande de révision de l'avis tardivement?

[8] Le requérant soutient que la date de prise d'effet de la signification était le 22 janvier 2019, le jour où il a reçu une copie de l'avis des mains de M. Lipiec. Le ministre affirme qu'il n'est pas nécessaire que le requérant reçoive l'avis; il s'agit seulement que le ministre l'envoie.

[9] Le ministre prétend qu'en expédiant un avis par courrier recommandé, il se dégage de sa responsabilité, que le requérant le reçoive ou non. À l'appui de cette déclaration, le ministre plaide qu'il n'y a aucun doute sur le sens de la loi ni d'ambiguïté quant à son application aux faits, et que la disposition législative doit être appliquée telle que libellée.

[10] Le requérant fait valoir que, peu importe ce que le ministre considère constituer une signification, la jurisprudence fédérale et celle de l'Ontario dictent le contraire, mais n'a offert aucune preuve à l'appui de sa prétention.

[11] Les deux parties ont interprété l'article 7.7 de la *Loi sur l'aéronautique (Loi)* à leur façon, mais ont omis d'appliquer les principes directeurs, maintenant bien établis, de l'interprétation des lois.

[12] La Cour suprême a maintes fois répété que l'approche d'Elmer Driedger, communément appelée le principe moderne, servait de guide à l'interprétation des lois¹ :

Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou une seule solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur².

[13] C'est pourquoi, en se fondant uniquement sur le libellé de la disposition sans considérer le contexte de la *Loi*, l'esprit de la *Loi* et l'intention du législateur, on ne respecte pas l'approche établie au cours des dernières décennies en matière d'interprétation des lois.

L'intention du législateur

[14] Je conviens avec le ministre que rien dans la *Loi* ne dispose que le requérant doit recevoir l'avis d'amende. Toutefois, dans tous les cas d'interprétation législative, le texte, le contexte et l'objectif de la disposition législative en cause doivent être examinés³. La responsabilité essentielle que le paragraphe 7.7(1) de la *Loi* impose au ministre est d'expédier à l'intéressé « un avis l'informant de sa décision » d'imposer une sanction pécuniaire. La huitième édition du *Black's Law Dictionary* définit le terme « informer » comme suit : « Informer (une personne ou un groupe) par écrit ou par tout moyen qui est entendu ».

[15] En vertu la *Loi*, une telle notification peut se faire de trois façons : par signification à personne, par courrier recommandé ou par courrier certifié. La notification doit être envoyée à la dernière adresse connue du présumé contrevenant.

[16] Parmi ces trois formes de la notification, le ministre choisit d'informer le requérant par courrier recommandé en date du 7 décembre 2018, et c'était sa prérogative de le faire. Le ministre a prouvé qu'il avait envoyé l'avis au requérant par courrier recommandé, et a soumis un imprimé de la preuve de dépôt de Postes Canada.

[17] Dans le cadre de son obligation d'informer le présumé contrevenant, le ministre doit-il s'assurer que l'avis a été reçu, comme l'a proposé le requérant? Nous ne croyons pas que ce soit

¹ *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, para. 20-21; *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 2 R.C.S. 539, para. 8; *British Columbia Human Rights Tribunal c. Schrenk*, [2017] 2 R.C.S. 795, para. 30.

² Elmer A. Driedger, *The Construction of Statutes* (Toronto: Butterworths, 1974), p. 67.

³ *Lukacs v. Swoop Inc.*, 2019 FCA 145, para. 7.

le cas et, comme l'a affirmé la Cour suprême, l'utilisation de l'historique législatif pour déterminer l'intention du législateur est un exercice tout à fait approprié⁴.

[18] Le Tribunal prend connaissance d'office de la *Loi sur l'aéronautique*⁵ et de l'historique de son texte législatif. En 1985, à la suite de la recommandation #85 du rapport Dubin⁶, l'article 6.7 (la disposition qui a précédé l'article 7.7 d'aujourd'hui) a été introduit dans le projet de loi C-35⁷. La recommandation #85 du rapport Dubin dispose qu'aucune sanction administrative ne doit être imposée sauf si elle est précédée d'un avis écrit, et la disposition légale qu'a inspirée cette recommandation se lit comme suit :

6.7(1) Le ministre, s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne a contrevenu à un texte désigné, l'avise des faits reprochés en conformité avec les règlements que peut prendre le gouverneur en conseil, et...

(2) L'avis est signifié à personne ou par courrier ordinaire à la dernière adresse connue de l'intéressé.

[19] À l'issue de travaux parlementaires du Comité permanent des transports, il a été établi que le mécanisme utilisé pour s'assurer qu'une personne ait reçu un avis serait la signification à personne ou le courrier recommandé, et que le délai de 30 jours pour demander une révision auprès du Tribunal allait courir à compter du moment où la signification aurait été démontrée⁸.

[20] En 1991, à la suite du dépôt du projet de loi C-5, la *Loi modifiant la Loi sur l'aéronautique et la Loi modifiant la Loi sur l'aéronautique*, aucun changement significatif n'a été apporté à l'ancien article 6.7 de la *Loi*, mais il semble que l'intention d'informer et l'interprétation de la notification devaient être appliquées avec plus de souplesse. Le Comité permanent des transports de la Chambre des communes a étudié la notion d'avis à l'égard des décisions du ministre des Transports. Le Parlement a ensuite examiné la question du « ...cas des infractions commises involontairement. Faut-il amender le projet de loi de sorte qu'il soit prouvé qu'un avis d'infraction a vraiment été **donné**?⁹ »

[21] Les discussions entourant cette question ont notamment porté sur certaines déclarations des intervenants de l'industrie selon lesquelles « l'amendement vise à élargir quelque peu la portée de l'article et à faciliter un peu la tâche du ministère des Transports¹⁰ ».

⁴ Rizzo, *supra*, note 1, para. 31.

⁵ *Loi sur la preuve au Canada*, article 18.

⁶ La recommandation 85 se lit comme suit : Sauf en cas d'urgence, aucune sanction administrative ne doit être imposée si elle n'est précédée d'un avis écrit décrivant l'infraction reprochée et n'offre un délai raisonnable permettant au contrevenant de se justifier par écrit. *Rapport de la Commission d'enquête sur la sécurité aérienne*

⁷ *Loi modifiant la Loi sur l'aéronautique*.

⁸ Canada, Parlement, Chambre des communes, Comité permanent des transports, *Procès-verbaux et témoignages*, projet de loi C-36, *Loi modifiant la Loi sur l'aéronautique*, 33^e Parlement, 1^{ère} Session, Vol 1, N° 9 (7 mai 1985), p. 28.

⁹ Canada, Parlement, Chambre des communes, Comité permanent des transports, *Procès-verbaux et témoignages*, projet de loi C-5, *Loi modifiant la Loi sur l'aéronautique et la Loi modifiant la Loi sur l'aéronautique*, 34^e Parlement, 3^e Session, Vol 1, N° 3 (8 octobre 1991), p. 41.

¹⁰ Canada, Parlement, Chambre des communes, Comité permanent des transports, *Procès-verbaux et témoignages*, projet de loi C-5, *Loi modifiant la Loi sur l'aéronautique et la Loi modifiant la Loi sur l'aéronautique*, 34^e Parlement, 3^e Session, Vol 1, N° 3 (8 octobre 1991), p. 42.

[22] Le dernier amendement à l'article 7.7 a été introduit en 2001 dans la *Loi portant constitution du Tribunal d'appel des transports du Canada et modifiant certaines lois en conséquence*. Le libellé de la disposition est passé de « **est signifié** à personne ou par courrier ordinaire » à « Le ministre... expédie, par signification à personne ou par courrier recommandé ou certifié à sa dernière adresse connue, un avis l'informant de la décision¹¹ »; le texte de loi ne contient plus de mention quant à la signification, et cette fois-ci, le Parlement n'a pas discuté de l'intention sous-tendant cet amendement.

[23] J'en conclus que l'intention du Parlement a changé au fil du temps : au moment de la création du Tribunal de l'aviation civile en 1985, l'avis devait être signifié au destinataire, puis on a assoupli l'exigence en permettant au ministre d'utiliser trois méthodes de signification (à personne, par courrier recommandé ou courrier certifié). Le ministre doit prouver qu'il a effectué la notification en utilisant l'une des trois méthodes énoncées dans la *Loi*, et que l'avis a été envoyé à la dernière adresse connue de l'intéressé.

Le régime législatif et le contexte de la Loi sur l'aéronautique

[24] En vertu du régime législatif actuel, lorsqu'un requérant prétend qu'il n'a pas reçu l'avis, le Tribunal a le pouvoir discrétionnaire d'accepter une demande de révision tardive.

[25] Le paragraphe 7.7(1) de la *Loi* dispose que la lettre recommandée doit être expédiée au requérant à sa dernière adresse connue. Le ministre s'est pleinement conformé à cette obligation.

[26] La preuve de dépôt de Postes Canada démontre que Postes Canada a laissé une note au requérant le 11 décembre 2018 indiquant où et quand aller chercher l'avis, que le requérant a refusé la livraison et que l'avis a été renvoyé à l'expéditeur.

[27] Le ministre a soumis en preuve une copie de l'enveloppe envoyée par courrier recommandé à l'adresse du requérant et portant la mention « refusé ». Le requérant ne prétend pas que l'adresse qu'a utilisée le ministre était incorrecte, et même si elle l'était, un propriétaire enregistré ou le titulaire d'un document doit, en vertu respectivement des articles 202.51 et 400.07 du *Règlement de l'aviation canadien*, aviser par écrit le ministre de tout changement d'adresse dans les sept jours suivant ce changement.

[28] Le régime législatif de la *Loi* inclut le *Règlement de l'aviation canadien*. En vertu de la *Loi*, le ministre a l'obligation d'envoyer l'avis par courrier recommandé à la dernière adresse connue de l'intéressé. Le libellé du paragraphe 103.08(3) du *Règlement de l'aviation canadien* renforce l'idée que l'obligation ne va pas au-delà de l'envoi de l'avis; il n'appartient pas au ministre de veiller à ce qu'un requérant prenne possession de son courrier. Il serait erroné de conclure autrement.

[29] Le ministre met en parallèle la *Loi sur l'aéronautique* et le régime législatif de la *Loi sur l'Agence du revenu du Canada*, et fait valoir que la Cour d'appel fédérale a confirmé que lorsqu'un avis doit être expédié par courrier recommandé à l'adresse fournie par le contribuable,

¹¹ Projet de loi C-34, *Loi portant constitution du Tribunal d'appel des transports du Canada et modifiant certaines lois en conséquence*, 1^{re} Session, 37^e Parlement, 2001, cl 39 (sanction royale, 18 décembre 2001).

le ministre n'est pas tenu de vérifier si le contribuable a bel et bien reçu l'avis qui lui a été acheminé par courrier recommandé¹².

[30] Aux fins de comparaison, il suffit d'examiner les autres lois en vertu desquelles ce Tribunal a compétence. Par exemple, le régime législatif de la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada* dispose que tout document signifié par courrier recommandé est réputé l'avoir été le quatrième jour qui suit celui de **son envoi** par la poste (paragraphe 3(5) du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires et les avis (LMMC 2001)*).

[31] Par conséquent, le requérant ne peut prétendre qu'il n'a reçu l'avis que le 22 janvier 2019, surtout qu'il a refusé d'accepter le courrier recommandé que Transports Canada lui avait envoyé.

[32] Je conclus que le ministre s'est acquitté de son obligation d'informer le requérant en lui expédiant l'avis par courrier recommandé, et qu'il n'avait pas à s'assurer que le requérant l'avait bien reçu. En conséquence, la date limite pour demander une révision dudit avis était le 7 janvier 2019. Le requérant a envoyé sa demande le 23 janvier 2019, soit avec plus de 15 jours de retard.

B. Le Tribunal devrait-il accepter la demande de révision tardive du requérant?

[33] Aux termes du paragraphe 7.91(1) de la *Loi*, le Tribunal a le pouvoir discrétionnaire d'accorder plus de temps pour le dépôt d'une demande de révision. Dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, le Tribunal a élaboré et mis à la disposition du public sur son site Web une politique assortie de principes directeurs relativement à l'acceptation des demandes de révision tardives.

[34] Conformément au pouvoir discrétionnaire du Tribunal et à sa *Politique relative aux demandes tardives*, une demande qui est en retard de plus de cinq jours ne sera pas acceptée à moins qu'il n'y ait des circonstances atténuantes pouvant justifier l'omission du requérant de faire sa demande de révision dans le délai de 30 jours prévu par loi.

[35] Le Tribunal reconnaît qu'il pourrait arriver que, même si le ministre effectue la notification en bonne et due forme, l'avis ne parvienne pas au requérant à temps pour lui permettre de demander une révision de la décision du ministre. Cependant, en l'espèce, nous ne faisons pas face à l'un de ces cas.

[36] Dans un courriel daté du 25 janvier 2019, le requérant justifie sa demande de révision tardive du fait qu'il avait reçu l'avis des mains de « Larry Lypic au TATC à Barrie au holiday in le 22 janvier 2018 » (sic). Tel qu'expliqué précédemment, le ministre a fait la preuve que l'avis avait été envoyé par courrier recommandé le 7 décembre 2018, et que le requérant avait refusé la livraison. Je rejette donc cet argument du requérant; cela ne constitue pas une circonstance atténuante.

[37] Le 6 février 2019, le requérant soumettait par courriel d'autres motifs pour expliquer sa demande tardive.

¹² *Rossi c. Canada*, 2015 CAF 267, para. 7.

[38] L'une des raisons invoquées était la suivante : « Je voyage beaucoup pour le travail et la course, je ne suis pas souvent à la maison et je n'ai reçu ces violations qu'il y a deux semaines à Barrie ». La preuve de dépôt de Postes Canada indique que le récipiendaire a refusé d'accepter l'avis le 11 décembre 2018.

[39] Dans le même courriel du 6 février 2019, le requérant prétendait que peu importe ce que le ministre considérerait constituer une signification, la jurisprudence fédérale et celle de L'Ontario dictaient le contraire. Toutefois, il n'a fourni aucune preuve à l'appui de cette déclaration. Il convient de mentionner qu'un arrêt de principe de la Cour suprême, *Lumbermens Mutual Casualty Co. v. Stone*, a conclu qu'un avis pouvait être considéré comme étant remis par courrier recommandé malgré la non-remise de ce courrier recommandé¹³. D'autres tribunaux de l'Ontario et de la Colombie-Britannique ont appliqué cette conclusion, surtout dans les cas où le récipiendaire fait preuve d'« aveuglement volontaire » dans ses agissements, n'ayant pas l'intention d'accepter la signification¹⁴.

[40] Dans *Lumbermens*, la Cour suprême a même reconnu qu'une fois que le courrier recommandé a été livré au bureau de poste, il y avait toujours un risque de non-livraison, mais qu'on ne pouvait dès lors reprocher à l'expéditeur la non-remise de l'avis : « Que le bureau de poste s'efforce de trouver le destinataire ou laisse à ce dernier le loisir de prendre possession de son courrier, cela relève entièrement du "bureau de poste"¹⁵. »

[41] Une fois que le ministre s'est conformé correctement à son obligation d'informer en envoyant un avis par courrier recommandé, et qu'il possède la preuve que le bureau de poste a reçu l'avis, une erreur du bureau de poste dans la livraison ou le refus du récipiendaire d'accepter le courrier ne constitue pas un fait imputable au ministre. Une erreur de livraison commise par un bureau de poste, comme une livraison à la mauvaise adresse ou une livraison effectuée à la suite d'un délai indu, pourrait inciter le Tribunal à accepter une demande tardive, tandis que le refus catégorique du destinataire ou sa négligence d'accepter la livraison d'un document n'est pas une raison valable pouvant justifier une demande de révision tardive.

[42] Comme il a été expliqué dans l'analyse de l'interprétation législative de l'article 7.7 de la *Loi*, l'obligation du ministre d'informer le requérant ne l'oblige pas à s'assurer que celui-ci prenne possession de son courrier, particulièrement lorsque le requérant décide de refuser la signification de l'avis.

[43] Je conclus qu'aucune circonstance atténuante ne permet une prorogation du délai après le 7 janvier 2019.

IV. DÉCISION

[44] Je rejette la demande de révision tardive de l'avis d'amende pour contravention daté du 7 décembre 2018 et portant le numéro de dossier Z 5504-0100751 P/B.

¹³ [1955] S.C.R. 627.

¹⁴ *Mississauga (City) v. Aregers*, 2013 ONCJ 269, paras. 98-103.

¹⁵ *Supra*, note 13

Le 12 juin 2019

(Original signé)

Jacqueline Corado

Vice-présidente et conseillère

Représentants des parties

Pour le ministre : Éric Villemure

Pour le requérant : s'est représenté lui-même