



## TRIBUNAL D'APPEL DES TRANSPORTS DU CANADA

**Référence :** *Air Alsie A/S c. Office canadien des transports*, 2021 TATCF 34 (décision)

**N° de dossier du TATC :** Q-4666-80

**Secteur :** Aviation

**ENTRE :**

**Air Alsie A/S**, requérante

- et -

**Office canadien des transports**, intimé

[Traduction française officielle]

**Audience :** Par observations écrites le 3 août 2021

**Affaire entendue par :** Andrew Wilson, conseiller

**Décision rendue le :** 19 novembre 2021

### DÉCISION

**Arrêt :** La requête de la requérante est rejetée. Le Tribunal d'appel des transports du Canada n'a pas compétence pour traiter du caractère raisonnable de toute décision de l'Office canadien des transports de délivrer ou non un permis d'affrètement. La présente décision est sans préjudice du droit de la requérante de maintenir sa demande de révision pour d'autres motifs.

## **I. HISTORIQUE**

[1] Il s'agit en l'espèce d'une requête concernant la compétence du Tribunal d'appel des transports du Canada (Tribunal) à l'égard de l'examen du caractère raisonnable d'une décision de l'Office canadien des transports (Office) en matière de délivrance de permis. Quelques éléments de contexte permettront de mieux comprendre la nature de la requête et celle du redressement demandé.

[2] Aux termes de l'article 21 du *Règlement sur les transports aériens (RTA)*, un service d'affrètement international nécessite l'obtention d'un permis d'affrètement délivré par l'intimé, soit l'Office. L'article prévoit plus particulièrement que :

**21** Sous réserve des articles 28 et 29, un transporteur aérien ne peut effectuer un service d'affrètement international à moins de s'être vu délivrer un permis d'affrètement par l'Office, ou d'être réputé s'en être fait délivrer un, eu égard à ce service d'affrètement.

[3] L'article 27 du *RTA* énonce le processus de demande de permis d'affrètement :

**27 (1)** Si, en vertu de l'alinéa 23(2)b), l'Office exige d'un licencié qu'il obtienne un permis d'affrètement pour un service d'affrètement international, le licencié fournit à l'Office, au moins deux jours ouvrables avant la date du vol proposé ou du premier vol de la série de vols proposée, une demande écrite de permis d'affrètement contenant les renseignements suivants :

[...]

[4] L'Office a en outre le pouvoir, en vertu du paragraphe 80(1) de la *Loi sur les transports au Canada (LTC)*, de soustraire un demandeur de permis à l'application de ce délai de deux jours.

[5] Le 22 octobre 2019 à 08:30Zulu (Z) (ou UTC), la requérante, Air Alsie A/S, s'est vu offrir une occasion de dernière minute d'effectuer un vol d'affrètement entre l'aéroport de Londres Luton (EGGW) et l'aéroport international Montréal-Trudeau (CYUL) l'après-midi même.

[6] Selon un exposé conjoint des faits, il était 10:00Z lorsque la requérante a mandaté son représentant de faire une demande de permis d'affrètement dans les plus brefs délais. Le vol a quitté Londres à 14:01Z.

[7] La demande de permis d'affrètement a été déposée auprès de l'Office à 16:14Z, soit deux heures après le décollage de l'aéronef. Cette demande requérait également une exemption du délai de deux jours, laquelle exemption est prévue le paragraphe 80(1) de la *LTC*.

[8] À 18:54Z, l'Office a avisé le représentant de la requérante que « [l]a présente vise à vous informer que l'Office ne peut pas traiter votre demande, car le vol... a été effectué avant le dépôt de la demande ».

[9] L'appareil a plus tard atterri à Montréal à 20:32Z.

[10] Le 20 octobre 2020, l'Office délivrait un procès-verbal à la requérante, y alléguant qu'elle avait effectué un vol d'affrètement international sans avoir obtenu l'autorisation appropriée de l'Office, et lui imposant du même coup une sanction administrative pécuniaire de 2 250 \$. La requérante a demandé la révision de cette sanction auprès du Tribunal.

[11] Lors de la conférence préparatoire, la requérante a notamment déclaré qu'elle avait l'intention de faire valoir que l'Office avait agi de façon déraisonnable en ne délivrant pas de permis d'affrètement dans les circonstances en l'espèce. L'Office a soutenu que le caractère raisonnable d'une telle décision relevait du contrôle judiciaire de la Cour d'appel fédérale et, qu'à ce titre, était une question qui ne relevait pas de la compétence du Tribunal. Les parties ont convenu de régler cette question préliminaire au moyen de la présente requête.

## **II. QUESTION EN LITIGE**

[12] Dans son avis de requête, la requérante demande le redressement suivant :

1. Une déclaration selon laquelle le Tribunal d'appel des transports du Canada (le « Tribunal ») a compétence pour examiner les faits entourant la contravention alléguée qui est énoncée dans le procès-verbal numéro 19-06670 (le « procès-verbal »), tel que délivré par l'intimé contre la requérante.
2. Une déclaration confirmant que la compétence du Tribunal comprend nécessairement l'examen de la raisonnable du refus de l'intimé d'accorder une dérogation aux conditions de la licence de la requérante (le « permis d'affrètement ») conformément au paragraphe 74(1) de la *Loi sur les transports au Canada* (la « LTC »), ce qui constitue le seul et unique fondement de la violation alléguée dans le procès-verbal.
3. Une déclaration selon laquelle l'intimé, en délivrant le procès-verbal, a clairement fait en sorte que son refus de délivrer le permis d'affrètement relève de la compétence du Tribunal.

[13] Le Tribunal n'a aucun pouvoir déclaratoire, si bien que l'utilisation du terme « déclaration » est inappropriée dans les circonstances.

[14] Au-delà des mots, la véritable question que soulève cette requête, telle qu'elle a été énoncée par la requérante, est de savoir si, dans le cadre de la révision d'une sanction administrative pécuniaire, le Tribunal a compétence pour examiner le *caractère raisonnable* de la décision de l'Office de ne pas accorder de permis d'affrètement à la requérante.

## **III. ANALYSE**

### **A. Contexte législatif**

[15] La compétence du Tribunal pour entendre cette affaire découle du croisement de deux lois, soit la *Loi sur le Tribunal d'appel des transports du Canada* (*Loi sur le TATC*) et la *Loi sur les transports au Canada* (*LTC*).

[16] Le paragraphe 2(3) de la *Loi sur le TATC* dispose que :

**2 (3)** Le Tribunal connaît également 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* [...]

[17] L'article 180.1 de la *LTC* prévoit que :

**180.1 (1)** Sous réserve des paragraphes (2) et (3), le destinataire du procès-verbal doit soit payer le montant de la sanction, soit déposer auprès du Tribunal une requête en révision des faits reprochés ou de ce montant.

[18] La requérante soutient qu'une « révision des faits reprochés », comme le prévoit l'article 180.1 de la *LTC*, comprend un examen du caractère raisonnable de la décision de l'Office de ne pas délivrer le permis d'affrètement et/ou de la décision de l'Office de ne pas accorder d'exemption.

## **B. Interprétation législative**

[19] Je suis d'accord avec l'argument de l'intimé selon lequel :

12. Le Tribunal est une créature de la loi, et sa compétence se limite à celle qui lui est accordée par la loi. Par conséquent, le Tribunal doit examiner les faits dans le contexte du cadre législatif et réglementaire existant afin de déterminer l'étendue de sa compétence. Cela nécessitera une analyse de l'interprétation appropriée des paragraphes 2(2) et (3) de la *Loi sur le TATC* et du paragraphe 180.1(1) de la *LTC*, en s'inspirant de l'approche moderne d'interprétation des lois :

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 législateur.

[20] Tel qu'indiqué plus haut, les seules mentions législatives du rôle du Tribunal à l'égard de l'Office se trouvent au paragraphe 2(3) de la *Loi sur le TATC* et aux articles 177 à 181 de la *LTC*. Le Tribunal n'a pas le pouvoir exprès d'examiner toute autre décision prise par l'Office, comme la décision d'émettre ou non une licence ou un permis, ou d'accorder une exemption. L'unique voie de contestation d'une telle décision est le contrôle judiciaire de la Cour d'appel fédérale<sup>1</sup>.

[21] La requérante prétend que lorsqu'on refuse d'accorder un permis, puis qu'une sanction administrative pécuniaire est ensuite imposée pour avoir exploité un aéronef sans ledit permis, la compétence exclusive de la Cour fédérale ne s'applique plus, et que la porte est désormais ouverte pour que le Tribunal examine le caractère raisonnable de la décision de l'Office de refuser d'émettre le permis.

## **C. Le sens grammatical et ordinaire**

[22] L'argument principal de la requérante repose sur le libellé de la *LTC*, à savoir les mots « une révision des faits reprochés ». La requérante soutient qu'il faut donner à ces termes une interprétation large.

[23] En l'espèce, il est reconnu que l'Office n'a ni délivré de permis d'affrètement ni accordé d'exemption, et que la requérante a malgré tout amorcé et terminé le vol d'affrètement.

---

<sup>1</sup> *LTC*, art. 40 et 41, et *Loi sur les Cours fédérales*, ch. F-7, art. 18.5 et al. 28(1)k

[24] Je suis beaucoup moins certain que le caractère *raisonnable* de la décision de l'Office constitue un « fait ». Une conclusion quant au caractère raisonnable d'une décision administrative est généralement le produit final d'un contrôle judiciaire. À mes yeux, le fait qu'une décision soit raisonnable ou non, dans son sens grammatical et ordinaire, est un avis ou une conclusion juridique, et non pas un « fait ».

#### **D. Le régime de la LTC**

[25] Essentiellement, le régime de la LTC veut que l'Office ait des pouvoirs quasi-judiciaires, d'élaboration de politiques, et d'application de la loi. Presque toutes les décisions prises par l'Office sont assujetties à l'obstacle relativement élevé du contrôle judiciaire de la Cour d'appel fédérale et, dans certains cas, à un appel auprès du gouverneur en conseil. Seul son pouvoir d'imposer une sanction pécuniaire est susceptible d'une révision du Tribunal, laquelle constitue essentiellement un procès *de novo* informel à l'égard de cette mesure d'application.

[26] À mon avis, il y a une discordance flagrante entre le régime de la LTC et l'interprétation de la requérante. Celle-ci conduirait à la conclusion choquante que, tant qu'une partie *se conforme* à une décision de l'Office en matière de licence, elle ne peut en contester le caractère raisonnable que devant la Cour d'appel fédérale, mais que si la partie *contrevient* à cette même décision, et est par la suite sanctionnée, elle a alors le droit de contester le caractère raisonnable de la décision de l'Office devant le Tribunal.

[27] Si l'on pousse l'argument de la requérante jusqu'à sa conclusion logique, le moyen le plus simple et le moins coûteux de contester le caractère raisonnable d'une décision de l'Office en matière de licence serait d'y contrevenir. Voilà qui encouragerait le non-respect de la loi, irait à l'encontre du régime de la LTC et rendrait superflue la compétence expresse de la Cour d'appel fédérale. Si telle avait été l'intention du législateur, cette intention aurait certainement été énoncée explicitement, plutôt qu'enfouie dans une utilisation ambiguë du terme « faits ».

[28] En conclusion, sur le plan de l'interprétation législative, je conclus que le caractère raisonnable de la décision de l'Office de ne pas délivrer de permis d'affrètement ne constitue pas un « fait » au sens de l'article 180.1 de la LTC.

#### **E. Vavilov**

[29] La requérante cite la décision de la Cour suprême *Canada (ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65 (*Vavilov*) à l'appui de la proposition selon laquelle le Tribunal a compétence pour examiner le caractère raisonnable des mesures prises par l'Office :

Si le législateur a constitué un décideur administratif dans le but précis d'administrer un régime législatif, il faut présumer que le législateur a également voulu que ce décideur soit en mesure d'accomplir son mandat et d'interpréter la loi qui s'applique à toutes les questions qui lui sont soumises. Si le législateur n'a pas prescrit expressément que les cours de justice ont un rôle à jouer dans le contrôle des décisions de ce décideur, on peut aisément présumer que le législateur a voulu que celui-ci puisse fonctionner en faisant le moins possible l'objet d'une intervention judiciaire.

[la requérante souligne]

La requérante nous demande d'en tirer la conclusion que « *Vavilov* dicte qu'il faut faire preuve de déférence envers le Tribunal ».

[30] J'estime que la référence à *Vavilov* est inappropriée, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, le Tribunal n' « administre pas le régime législatif » en cause; l'Office administre ce régime législatif. L'unique rôle du Tribunal est de siéger afin de réviser des sanctions administratives pécuniaires imposées par la direction générale de l'application de la loi de l'Office.

[31] Deuxièmement, la question à trancher dans *Vavilov* était le *degré de déférence* dont devait faire preuve une cour qui procède au contrôle judiciaire d'une décision d'un tribunal administratif. Il ne saurait être question de déférence à l'égard du Tribunal en l'espèce, car il n'y a pas de décision du Tribunal faisant l'objet d'un contrôle judiciaire.

[32] Enfin, la requérante nous demande d'assimiler la « déférence » à la « compétence ». Ce sont là des concepts tout à fait distincts. Un tribunal de révision se voit accorder une certaine déférence dans le cadre de sa compétence; cette déférence ne *confère* pas compétence.

## **F. L'expertise du Tribunal**

[33] La requérante fait valoir que l'expertise générale des conseillers du Tribunal en matière de transport est révélatrice d'une vaste compétence.

[34] Je ne suis pas du même avis. Le Tribunal est une créature de la loi, et c'est la loi qui lui attribue sa compétence dans divers domaines. L' « expertise » du Tribunal sert à déterminer le degré de *déférence* dû à un comité dont une décision fait l'objet d'un contrôle judiciaire. Il s'agit d'une question très distincte de la détermination de sa *compétence*.

[35] L'Office est également doté d'une expertise, et il a clairement compétence dans l'octroi de permis d'affrètement. À mon avis, les limites de compétence ne peuvent et ne devraient pas être réduites à un choix arbitraire entre des revendications d'expertise contradictoires. C'est l'interprétation législative qui doit permettre de déterminer la compétence des organismes créés par une loi, comme il est indiqué ci-dessus.

## **G. Le caractère informel de la procédure devant le Tribunal**

[36] La requérante soutient que le caractère informel de la procédure devant le Tribunal lui confère en quelque sorte une vaste compétence, en déclarant :

L'intention du législateur est réitérée par la décision de doter le Tribunal d'experts et de ne pas l'assujettir à des règles juridiques ou techniques applicables en matière de preuve, mais plutôt de donner au Tribunal la latitude pour trancher les questions de manière rapide et sans formalisme.

[37] À mon avis, on ne peut pas extrapoler à partir du caractère informel et de la souplesse des procédures du Tribunal pour conclure que sa compétence est tout aussi informelle et souple. En effet, l'argument de la requérante conduirait à la conclusion absurde que plus les règles de procédure d'un décideur sont informelles, plus sa compétence est vaste. Il s'agirait d'une solution qui serait pour le moins chaotique.

## **H. Là où il y a droit, il y a recours**

[38] La requérante fait valoir que :

Toute tentative de qualifier l'affaire en cause de décision en matière de licence qui ne relève pas de la compétence du Tribunal devrait échouer, car une telle interprétation irait pratiquement à l'encontre du droit de la requérante à une révision du procès-verbal, malgré ce qui est prévu à l'article 180 de la LTC.

[39] Il existe un moyen sans détour pour contester une décision en matière de licence, c'est-à-dire un contrôle judiciaire exercé par la Cour d'appel fédérale. Rien n'empêchait la requérante de déposer à la fois une demande de contrôle judiciaire et une demande de révision auprès du Tribunal. Dans ce cas, la révision du Tribunal aurait sans doute été suspendue dans l'attente la décision de la Cour d'appel fédérale.

[40] La requérante affirme que la nécessité « d'emprunter de façon préventive le processus judiciaire fédéral à chaque événement » est une « absurdité ». À cet égard, une telle question ne se poserait que lorsqu'un requérant voudrait contester le caractère raisonnable d'une mesure de l'Office, plutôt que d'argumenter strictement sur les faits. Plus important encore, l'efficacité d'un processus judiciaire n'est d'aucune pertinence dans la détermination de la compétence d'un tribunal établi par une loi. De telles situations se présentent souvent dans de nombreux contextes juridiques, afin de respecter les compétences des cours et des tribunaux spécialisés. Il n'est pas du ressort du Tribunal de simplifier un processus gênant en s'emparant d'une compétence qui n'est pas la sienne.

## **I. Défense de diligence raisonnable**

[41] La requérante soutient que :

La décision de refuser de délivrer le permis d'affrètement, et le caractère raisonnable ou non de celle-ci, permettront de déterminer si la requérante peut présenter une défense de diligence raisonnable.

Par conséquent, toujours selon la requérante, le Tribunal est tenu de se prononcer sur le caractère raisonnable de la décision de l'Office.

[42] Mon opinion diffère à ce sujet. Bien que la question de la diligence raisonnable de la part de la requérante et celle du caractère raisonnable de la décision de l'Office partagent une même matrice factuelle, il s'agit de questions tout à fait distinctes. Par exemple, il est possible que l'Office et la requérante aient tous deux agi de manière raisonnable, en fonction des faits connus de chacun au moment où les décisions ont été prises.

[43] La question que soulève la défense de diligence raisonnable n'est pas de savoir si l'Office a agi raisonnablement, mais plutôt si la requérante a agi raisonnablement. Celle-ci reste libre d'apporter la preuve d'un acte de confiance préjudiciable, d'une erreur provoquée par un fonctionnaire, etc., pour contrer l'imposition de la sanction pécuniaire.

[44] Bref, notre refus d'aborder la question du caractère raisonnable de la décision de l'Office ne prive pas la requérante de présenter une défense de diligence raisonnable.

**J. Accès à la justice et économie des ressources judiciaires**

[45] La requérante prétend qu'en se déclarant compétent, le Tribunal soutiendrait les objectifs connexes de l'accès à la justice et de l'économie des ressources judiciaires. Comme nous l'avons vu plus en détail ci-dessus, ces considérations ne peuvent servir à établir une compétence là où il n'y en a pas. Nous sommes un tribunal établi par une loi, et nous devons agir uniquement dans le cadre du mandat conféré par le législateur. La question de savoir si un système plus efficace ou plus accessible pourrait être conçu relève de l'autorité du Parlement, et non de celle du Tribunal.

**IV. DÉCISION**

[46] La requête de la requérante est rejetée. Le Tribunal d'appel des transports du Canada n'a pas compétence pour traiter du caractère raisonnable de toute décision de l'Office canadien des transports de délivrer ou non un permis d'affrètement. La présente décision est sans préjudice du droit de la requérante de maintenir sa demande de révision pour d'autres motifs.

Le 19 novembre 2021

(Original signé)

Andrew Wilson  
Conseiller

Représentants des parties

|                      |                 |
|----------------------|-----------------|
| Pour l'Office :      | Émilie Gravelle |
| Pour la requérante : | Ehsan Monfared  |