

T-301-02
2008 FC 325

T-301-02
2008 CF 325

Skyward Aviation Ltd. (Applicant)

Skyward Aviation Ltd. (demanderesse)

v.

c.

Minister of Transport (Respondent)

Le ministre des Transports (défendeur)

INDEXED AS: SKYWARD AVIATION LTD. v. CANADA (MINISTER OF TRANSPORT)

RÉPERTORIÉ : SKYWARD AVIATION LTD. c. CANADA (MINISTRE DES TRANSPORTS)

Federal Court, Snider J.—Winnipeg, February 12; March 7, 2008.

Cour fédérale, juge Snider—Winnipeg, 12 février; 7 mars 2008.

Air Law — Judicial review of decision of Civil Aviation Tribunal (Tribunal) concluding that no jurisdiction to conduct review of notice of suspension (notice) of Air Operator Certificate (AOC) rescinded prior to coming into force — Applicant complying with conditions of reinstatement rather than risk losing AOC — Application not moot, as live controversy — Aeronautics Act, s. 7.1 giving Tribunal right to review where operator “affected” by “decision” — As required to comply with conditions for reinstatement set out in notice, operator continuing to be affected by decision to suspend, long after rescission of notice — Application allowed.

Droit aérien — Contrôle judiciaire de la décision par laquelle le Tribunal de l’aviation civile (le Tribunal) s’est déclaré incompétent pour examiner l’avis de suspension (l’avis) du certificat d’exploitation aérienne (le CEA) qui avait été annulé avant sa prise d’effet — La demanderesse s’est conformée aux conditions de rétablissement plutôt que de perdre son CEA — La demande n’était pas théorique parce qu’il y avait un litige actuel — L’art. 7.1 de la Loi sur l’aéronautique confère au Tribunal un droit à révision lorsque l’exploitant [TRADUCTION] « est lésé par la décision » — Comme l’exploitant est contraint de se conformer aux conditions de rétablissement exposées dans l’avis, il continue d’être lésé par la décision de suspendre son CEA bien après l’annulation de l’avis — Demande accueillie.

Construction of Statutes — Aeronautics Act, s. 7.1 — Right to review where operator “affected” by “decision” — Interpretation of “affected” and “decision” — Right to review not removed where previously issued notice rescinded — As required to comply with conditions for reinstatement set out in notice, operator continuing to be affected by decision to suspend, long after rescission of notice.

Interprétation des lois — Art. 7.1 de la Loi sur l’aéronautique — Droit à révision lorsque l’exploitant [TRADUCTION] « est lésé par la décision » — Interprétation des mots [TRADUCTION] « lésé » et « décision » — Le droit à révision n’est pas supprimé après qu’un avis déjà émis a été annulé — Comme l’exploitant est contraint de se conformer aux conditions de rétablissement exposées dans l’avis, il continue d’être lésé par la décision de suspendre son CEA bien après l’annulation de l’avis.

This was an application for judicial review of a decision of the Civil Aviation Tribunal (the Tribunal), concluding that it did not have jurisdiction to conduct a review of a notice of suspension (notice) which had been rescinded prior to its coming into force.

Il s’agissait d’une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle le Tribunal de l’aviation civile (le Tribunal) s’est déclaré incompétent pour examiner l’avis de suspension (l’avis) qui avait été annulé avant sa prise d’effet.

The applicant had been served with a notice indicating that the Minister of Transport (the Minister) had decided to suspend the applicant’s Air Operator Certificate (AOC), following an audit revealing a number of alleged deficiencies. Although the applicant disagreed with the grounds provided in the notice, it chose to comply with the conditions for reinstatement, rather than to lose its AOC. As a result, the Minister rescinded the

La demanderesse s’est fait signifier un avis précisant que le ministre des Transports (le ministre) avait décidé de suspendre son certificat d’exploitation aérienne (le CEA) par suite d’un audit faisant état de plusieurs prétendues déficiences. Bien que la demanderesse n’ait pas admis les motifs indiqués dans l’avis, elle a décidé de se conformer aux conditions de rétablissement plutôt que de perdre son CEA. Par conséquent, le ministre a

notice before it came into effect. The applicant requested that the Tribunal review the grounds for the notice. The Tribunal determined that it did not have jurisdiction to conduct a review of the notice. The basis of its decision was that section 7.1 of the *Aeronautics Act* (the Act) did not apply to give a right of review where the notice had been rescinded.

The two issues were whether the application was moot, and whether the Tribunal has jurisdiction to conduct a review of a rescinded notice.

Held, the application should be allowed.

The application is not moot. Although the applicant was placed in receivership and many of its assets were sold and its AOC cancelled, it is still in existence (under a different name). There is a live issue between the parties with respect to the application for judicial review, and a decision could have a meaningful impact on the applicant.

Without access to the Tribunal, the operator is at the mercy of the Minister, as the operator is forced to comply with the Minister's wishes even after the rescission of the notice. This interpretation is not consistent with the principle of statutory interpretation that words of an Act are to be read in their entire context.

Taken in its grammatical and ordinary sense, section 7.1 does not remove the right to a review where a previously issued notice has been rescinded. Subsection 7.1(3) of the Act, which gives the operator "affected by a decision of the Minister" access to a review by the Tribunal, does not state that a decision has to come into force, only that the decision affects the operator. An operator who is required to comply with the conditions for reinstatement that were set out in the notice continues to be affected by the decision to suspend, long after the rescission of the notice.

The power of the Minister to impose conditions in the interest of air safety, which is the overall object of the Act, is balanced by the right of the applicant to have the conditions reviewed by the Tribunal. The right to a review by persons who have a technical knowledge of all factors involved should not be extinguished by an overly restrictive interpretation of the enabling legislation.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Aeronautics Act, R.S.C., 1985, c. A-2, ss. 3(1) "Canadian aviation document" (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1; S.C. 1992, c. 4, s. 1(F)), 7.1 (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1; S.C. 1992, c. 4, s.

annulé l'avis avant sa prise d'effet. La demanderesse a prié le Tribunal d'examiner les motifs de la suspension. Le Tribunal s'est déclaré incompétent pour examiner l'avis. Selon lui, l'article 7.1 de la *Loi sur l'aéronautique* (la Loi) n'avait pas pour effet de conférer un droit de révision une fois l'avis annulé.

Les deux questions en litige étaient celles de savoir si la demande était théorique et si le Tribunal a compétence pour examiner un avis qui avait été annulé.

Jugement : la demande doit être accueillie.

La demande n'est pas théorique. Bien que la demanderesse ait été placée sous administration judiciaire, que la plupart de ses actifs aient été vendus et que son CEA ait été annulé, elle subsiste (sous une autre dénomination). Il y a un litige actuel entre les parties au regard de la demande de contrôle judiciaire et une décision pourrait avoir des incidences importantes pour la demanderesse.

Ne pouvant compter sur le Tribunal, l'exploitant est à la merci du ministre puisqu'il est contraint de se conformer aux ordres du ministre, même après que l'avis est annulé. Cette interprétation ne s'accorde pas avec le principe d'interprétation législative selon lequel les termes d'une loi doivent être lus dans leur contexte global.

Pris dans son sens ordinaire et grammatical, l'article 7.1 ne supprime pas le droit à révision après qu'un avis déjà émis a été annulé. Le paragraphe 7.1(3) de la Loi, qui confère à l'exploitant [TRADUCTION] « lésé par la décision du ministre » le droit de s'adresser au Tribunal, ne dit pas qu'une décision doit prendre effet, mais uniquement que l'exploitant est lésé par la décision. L'exploitant contraint de se conformer aux conditions de rétablissement qui étaient exposées dans l'avis continue d'être lésé par la décision de suspendre son CEA bien après que le ministre eut annulé l'avis.

Le pouvoir du ministre d'imposer des conditions dans l'intérêt de la sécurité aérienne, qui est l'objet global de la Loi, est contrebalancé par le droit de la demanderesse de faire réviser les conditions par le Tribunal. Le droit à une révision par des gens qui ont la compétence technique voulue pour analyser tous les facteurs ne devrait pas pouvoir s'éteindre par suite d'une interprétation indûment restrictive de la disposition habilitante.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l'aéronautique, L.R.C. (1985), ch. A-2, art. 3(1) « document d'aviation canadien » (édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1; L.C. 1992, ch. 4, art. 1(F)), 7.1 (édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33,

15), 29 to 37 (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 5).

Canada Transportation Act, S.C. 1996, c. 10, s. 57.

Canadian Aviation Regulations, SOR/96-433, s. 700.02(1).

Transportation Appeal Tribunal of Canada Act, S.C. 2001, c. 29, s. 32(1).

art. 1; L.C. 1992, ch. 4, art. 15), 29 à 37 (édités par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 5).

Loi sur le Tribunal d'appel des transports du Canada, L.C. 2001, ch. 29, art. 32(1).

Loi sur les transports au Canada, L.C. 1996, ch. 10, art. 57. *Règlement de l'aviation canadien*, DORS/96-433, art. 700.02(1).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Borowski v. Canada (Attorney General), [1989] 1 S.C.R. 342; (1989), 57 D.L.R. (4th) 231; [1989] 3 W.W.R. 97; 75 Sask. R. 82; 47 C.C.C. (3d) 1; 33 C.P.C. (2d) 105; 38 C.R.R. 232; 92 N.R. 110; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; (1998), 36 O.R. (3d) 418; 154 D.L.R. (4th) 193; 50 C.B.R. (3d) 163; 33 C.C.E.L. (2d) 173; 221 N.R. 241; 106 O.A.C. 1.

CONSIDERED:

Civil Aviation Tribunal (Re), [1995] 1 F.C. 43; (1994), 116 D.L.R. (4th) 345; 80 F.T.R. 274 (T.D.).

REFERRED TO:

Canada v. Grenier, [2006] 2 F.C.R. 287; (2005), 262 D.L.R. (4th) 337; 344 N.R. 102; 2005 FCA 348; *Canada (Attorney General) v. Woods* (2002), 223 F.T.R. 298; 2002 FCT 928; *Air Nunavut Ltd. v. Canada (Minister of Transport)*, [2001] 1 F.C. 138; (2000), 24 Admin. L.R. (3d) 267; 187 F.T.R. 16 (T.D.).

AUTHORS CITED

Canada. Commission of Inquiry on Aviation Safety. *Report of the Commission of Inquiry on Aviation Safety*. Ottawa: Supply & Services Canada, 1981 (Commissioner: Mr. Justice Charles L. Dubin). *House of Commons Debates*, April 15, 1985, p. 3729.

APPLICATION for judicial review of a decision of the Civil Aviation Tribunal concluding that it did not have jurisdiction to conduct a review of a notice of suspension which had been rescinded prior to its coming into force. Application allowed.

APPEARANCES:

Matthew T. Duffy and *Joseph D. Barnsley* for applicant.
Scott D. Farlinger for respondent.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Borowski c. Canada (Procureur général), [1989] 1 R.C.S. 342; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27.

DÉCISION EXAMINÉE :

Tribunal de l'aviation civile (Re), [1995] 1 C.F. 43 (1^{re} inst.).

DÉCISIONS CITÉES :

Canada c. Grenier, [2006] 2 R.C.F. 287; 2005 CAF 348; *Canada (Procureur général) c. Woods*, 2002 CFPI 928; *Air Nunavut Ltd. c. Canada (Ministre des Transports)*, [2001] 1 C.F. 138 (1^{re} inst.).

DOCTRINE CITÉE

Canada. Commission d'enquête sur la sécurité aérienne. *Rapport de la Commission d'enquête sur la sécurité aérienne*. Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1981 (Commissaire : M. le juge Charles L. Dubin). *Débats de la Chambre des communes*, 15 avril 1985, p. 3729.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision par laquelle le Tribunal de l'aviation civile s'est déclaré incompétent pour examiner l'avis de suspension qui avait été annulé avant sa prise d'effet. Demande accueillie.

ONT COMPARU :

Matthew T. Duffy et *Joseph D. Barnsley* pour la demanderesse.
Scott D. Farlinger pour le défendeur.

SOLICITORS OF RECORD:

Pitblado LLP, Winnipeg, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment and judgment rendered in English by

SNIDER J.:

I. Background

[1] The applicant, Skyward Aviation Ltd. (Skyward), operated as a commercial air carrier providing scheduled and charter air services in Manitoba and Nunavut. Skyward, like all those operating an air transport service, was required to hold and comply with the provisions of its Air Operator Certificate (AOC). In the summer of 2000, the Minister of Transport (the Minister) conducted an audit of Skyward's operations and found a number of alleged deficiencies. As a result, on September 20, 2000, the Minister served Skyward with a notice of suspension (notice) indicating the Minister had decided to suspend Skyward's AOC. The notice listed a number of conditions for reinstatement and indicated that the effective date of the suspension was October 25, 2000.

[2] Although Skyward disagreed with the grounds provided in the notice, it chose to comply with the conditions for reinstatement, rather than lose its AOC and consequently, its ability to operate its business. As a result, the Minister rescinded the notice on October 23, 2000, before it was to come into effect.

[3] Skyward continued to object to the conditions imposed by the Minister and requested that the Civil Aviation Tribunal (Tribunal) review the action of the Minister. In other words, Skyward sought a review of the alleged deficiencies found by the Minister that formed the basis of the notice. In a decision dated January 18, 2002, the Tribunal determined that it did not have jurisdiction to review the grounds for suspension since the notice had been rescinded prior to its coming into force. Skyward now seeks judicial review of the Tribunal's decision.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Pitblado LLP, Winnipeg, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement et du jugement rendus par

LA JUGE SNIDER :

I. Contexte

[1] La demanderesse, Skyward Aviation Ltd. (Skyward), était un transporteur aérien commercial fournissant des services aériens réguliers et affrétés, au Manitoba et au Nunavut. Skyward devait, comme tout exploitant de liaisons aériennes, détenir un certificat d'exploitation aérienne (le CEA) et se conformer aux conditions de ce certificat. Durant l'été de 2000, le ministre des Transports (le ministre) a procédé à un audit des activités de Skyward et constaté plusieurs faiblesses. Il a donc signifié le 20 septembre 2000 à Skyward un avis de suspension (l'avis) où il était précisé que le ministre avait décidé de suspendre le CEA de Skyward. L'avis subordonnait le rétablissement du CEA à plusieurs conditions et mentionnait que la suspension prenait effet le 25 octobre 2000.

[2] Skyward n'a pas admis les motifs indiqués dans l'avis, mais elle a décidé de se conformer aux conditions précisées, plutôt que perdre son CEA et donc son droit d'exercer ses activités. Le ministre a donc annulé l'avis le 23 octobre 2000, avant la prise d'effet de la suspension.

[3] Skyward a continué de protester contre les conditions imposées par le ministre et a prié le Tribunal de l'aviation civile (le Tribunal) de réformer sa décision. Autrement dit, Skyward voulait que soient revues les déficiences qu'avait cru déceler le ministre et qui étaient à l'origine de l'avis. Par décision datée du 18 janvier 2002, le Tribunal s'est déclaré incompétent pour examiner les motifs de la suspension puisque l'avis avait été annulé avant sa prise d'effet. Skyward sollicite maintenant le contrôle judiciaire de la décision du Tribunal.

II. Issues

[4] The issue raised by this judicial review is straightforward: Did the Tribunal err in concluding that it had no jurisdiction to conduct a review of the notice of suspension?

[5] As a preliminary matter, the Minister contends that Skyward's application for judicial review is moot.

[6] For the reasons that are set out herein, I conclude that: (a) the application is not moot; and (b) the application should succeed.

III. Statutory framework

[7] In addressing the merits of this application, it is helpful to canvass the statutory scheme relating to the Tribunal, as it existed at the time of the notice and subsequent review by the Tribunal. I begin with the restriction set out in section 57 of the *Canada Transportation Act*, S.C. 1996, c. 10, that no person may operate an air service unless that person holds a "Canadian aviation document". A "Canadian aviation document" is defined in subsection 3(1) of the *Aeronautics Act*, R.S.C., 1985, c. A-2, as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1; S.C. 1992, c. 4, s. 1(F) (the Act) as "any licence, permit, accreditation, certificate or other document issued by the Minister".

[8] Specifically with respect to an air transport service, subsection 700.02(1) of the *Canadian Aviation Regulations*, SOR/96-433, provides that "[n]o person shall operate an air transport service unless the person holds and complies with the provisions of an air operator certificate that authorizes the person to operate that service." An AOC may be issued subject to certain conditions.

[9] Where the Minister decides to suspend or cancel a Canadian aviation document on the ground that an operator "ceases ... to meet or comply with the conditions subject to which the [Canadian aviation

II. Questions en litige

[4] La question soulevée par le présent contrôle judiciaire est simple : le Tribunal a-t-il commis une erreur en concluant qu'il n'avait pas compétence pour examiner l'avis de suspension?

[5] Le ministre soulève la question préliminaire de savoir si la demande de contrôle judiciaire déposée par Skyward est théorique.

[6] Pour les motifs qui suivent, j'arrive à la conclusion que : a) la demande n'est pas théorique; et b) la demande devrait être accueillie.

III. Cadre législatif

[7] Pour examiner le fond de la présente demande, il est utile d'exposer le régime législatif se rapportant au Tribunal, tel que ce régime existait à l'époque de l'avis et à l'époque de son examen ultérieur par le Tribunal. Je commencerai par la condition prévue à l'article 57 de la *Loi sur les transports au Canada*, L.C. 1996, ch. 10, qui dispose que l'exploitation d'un service aérien est subordonnée à la détention d'un « document d'aviation canadien ». Un « document d'aviation canadien » est défini ainsi au paragraphe 3(1) de la *Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. (1985), ch. A-2, édicté par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, article 1; L.C. 1992, ch. 4, article 1(F) (la Loi) : « tout document — permis, licence, brevet, agrément, autorisation, certificat ou autre — délivré par le ministre ».

[8] En ce qui concerne plus précisément le service de transport aérien, le paragraphe 700.02(1) du *Règlement de l'aviation canadien*, DORS/96-433, dispose qu'« [i]l est interdit d'exploiter un service de transport aérien à moins d'être titulaire d'un certificat d'exploitation aérienne qui autorise l'exploitation d'un tel service et de se conformer à ses dispositions ». Un CEA peut être délivré à certaines conditions.

[9] Si le ministre décide de suspendre ou d'annuler un document d'aviation canadien au motif que l'exploitant « ne répond plus aux conditions de délivrance ou de maintien en état de validité du document », il doit en

document] was issued,” he must notify the operator (Act, subsection 7.1(1) [as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1; S.C. 1992, c. 4, s. 15]). The notice requirement is met by the service of a notice of suspension that complies with the regulations and other requirements set out in subsection 7.1(2) [as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1; S.C. 1992, c. 4, s. 15]. Of specific relevance to this case, the notice must indicate “the conditions subject to which the document was issued that the Minister believes are no longer being met or complied with” (Act, subparagraph 7.1(2)(a)(ii)). Further, the notice must state the date, “being thirty days after the notice is served or sent” [Act, paragraph 7.1(2)(b)] before which a request for a review of the decision of the Minister is to be filed.

[10] The rights of an operator who wishes to have the decision of the Minister reviewed by the Tribunal and the review procedures to be followed are set out in subsections 7.1(3) to (9) [as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1] of the Act. The subsections of section 7.1 most relevant to this application are as follows:

7.1 (1) ...

(3) Where the holder of a Canadian aviation document or the owner or operator of any aircraft, airport or other facility in respect of which a Canadian aviation document is issued who is affected by a decision of the Minister referred to in subsection (1) wishes to have the decision reviewed, he shall, on or before the date that is thirty days after the notice is served on or sent to him under that subsection or within such further time as the Tribunal, on application by the holder, owner or operator, may allow, in writing file with the Tribunal at the address set out in the notice a request for a review of the decision.

...

(8) On a review under this section of a decision of the Minister to suspend, cancel or refuse to renew a Canadian aviation document, the member of the Tribunal conducting the review may determine the matter by confirming the suspension, cancellation or refusal to renew or by referring the matter back to the Minister for reconsideration.

(9) Where a matter of suspension or cancellation of or refusal to renew a Canadian aviation document is referred

informer l’exploitant (paragraphe 7.1(1) [édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1; L.C. 1992, ch. 4, art. 15] de la Loi). L’obligation de notification est remplie si le ministre signifie à l’exploitant un avis de suspension qui est conforme aux règlements et autres exigences énoncées au paragraphe 7.1(2) [édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1; L.C. 1992, ch. 4, art. 15]. Particulièrement pertinent quant à la présente affaire, l’avis doit indiquer « les conditions — de délivrance ou de maintien en état de validité — auxquelles, selon le ministre, le titulaire ou l’aéronef, l’aéroport ou autre installation ne répond plus » (alinéa 7.1(2)a) de la Loi). En outre, l’avis doit indiquer la date limite, « à savoir trente jours après l’expédition ou la signification de l’avis » [alinéa 7.1(2)b) de la Loi], du dépôt d’une éventuelle requête en révision de la décision du ministre.

[10] Les droits d’un exploitant qui voudrait faire réviser par le Tribunal la décision du ministre sont exposés aux paragraphes 7.1(3) à (9) [édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1] de la Loi, tout comme la procédure de révision à observer. Les paragraphes de l’article 7.1 qui intéressent particulièrement cette demande sont les suivants :

7.1 (1) [...]

(3) L’intéressé qui désire faire réviser la décision du ministre dépose une requête à cet effet auprès du Tribunal à l’adresse et pour la date limite indiquées dans l’avis, ou dans le délai supérieur éventuellement accordé à sa demande par le Tribunal.

[...]

(8) Le conseiller peut confirmer la mesure ou renvoyer le dossier au ministre pour réexamen.

(9) En cas de renvoi du dossier au ministre, la mesure cesse d’avoir effet, sauf décision contraire du ministre, après

back to the Minister for reconsideration under subsection (8),

(a) the suspension or cancellation shall cease to be of any force or effect until the Minister decides otherwise as a consequence of the reconsideration; or

(b) the Minister shall, as soon as practicable after the referral of the matter back to the Minister if the document concerned has expired, renew the document that he had refused to renew unless the Minister decides not to renew the document as a consequence of the reconsideration.

IV. Issue No. 1: Should the application be dismissed for mootness?

[11] A number of other events have transpired since Skyward's application for judicial review was filed. Since these facts are relevant to the issue of mootness, I summarize them briefly in the following paragraphs. Of particular significance are the following:

- In January and February 2005 Skyward was served with two notices of suspension pursuant to the *Aeronautics Act*, R.S.C., 1985, c. A-2 (the current Act); Skyward is in the process of seeking a review of those notices by the Transportation Appeal Tribunal of Canada (TATC), the successor to the Tribunal;
- In April 2005 Skyward was placed into receivership and many of its assets, including its aircraft, were sold;
- On July 6, 2005, Skyward's Air Operator Certificate was cancelled on the basis that it no longer operated a commercial air service;
- On June 2, 2006, Skyward was discharged from receivership; and
- On May 19, 2006, Skyward's name was changed to 2060582 Manitoba Ltd. (for ease of use, I will continue to refer to the corporation as Skyward).

[12] The parties are in agreement that the test for mootness is that set out by the Supreme Court of Canada

réexamen; celui-ci est tenu, si le document d'aviation canadien visé est expiré, de le renouveler dès que possible après le renvoi, sauf décision contraire de sa part.

IV. Question n° 1 : La demande devrait-elle être rejetée en raison du caractère théorique de l'instance?

[11] D'autres événements sont survenus depuis le dépôt de la demande de contrôle judiciaire. Puisque ces événements intéressent la question de savoir si l'instance est ou non théorique, je les résumerai brièvement dans les paragraphes suivants. Les faits suivants présentent un intérêt particulier :

- En janvier et février 2005, deux avis de suspension ont été signifiés à Skyward conformément à la *Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. (1985), ch. A-2 (la Loi actuelle); Skyward est sur le point de solliciter la révision de ces avis par le Tribunal d'appel des transports du Canada (le TATC), la juridiction qui a remplacé le Tribunal;
- En avril 2005, Skyward a été placé sous administration judiciaire, et la plupart de ses actifs, y compris son aéronef, ont été vendus;
- Le 6 juillet 2005, le certificat d'exploitation aérienne de Skyward a été annulé au motif que Skyward n'exploitait plus un service aérien commercial;
- Le 2 juin 2006, Skyward a été libérée de son statut d'entreprise sous administration judiciaire;
- Le 19 mai 2006, la dénomination de Skyward était changée pour 2060582 Manitoba Ltd. (par commodité, je continuerai de désigner l'entreprise sous le nom de Skyward).

[12] Les parties s'accordent pour dire que le critère du caractère théorique d'une instance est celui qui

in *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342. Briefly stated, to find an issue to be moot, the Court must first determine whether there is a live controversy. Secondly, even where the issue may not be live, the Court should consider whether it should exercise its discretion and hear the case in any event.

[13] I turn to the first part of the test. Is there a live controversy in the case at bar? The Minister submits that there is not, and argues that any decision of the Court with respect to Skyward's judicial review can no longer have a practical effect on the parties. In particular, the Minister points out that Skyward has no aircraft and no longer operates as an air carrier. Notwithstanding the Minister's submissions, I am satisfied that there is a live controversy in the case at bar.

[14] First, I find that the Minister's characterization of Skyward as "no longer operat[ing] as an air carrier" to be somewhat of a simplification. While it is clear from a review of the record that Skyward went into receivership and no longer maintains an AOC, it is equally clear that Skyward is a subsisting corporation (under a different name) and still in existence as of January 2008. Accordingly, Skyward maintains some status for which it may pursue its application for judicial review.

[15] Second, I agree with Skyward's assertions that there continues to be a live issue between the parties with respect to Skyward's application for judicial review. Skyward has always maintained that the Minister erred in issuing the notice. Although subsequent events have led Skyward to believe that the notice forms part of a pattern of misbehaviour, those events have not changed Skyward's original position that the alleged deficiencies in its operations as outlined in the notice were wrong. The Minister, for its part, states that even if Skyward were successful on its application "on a ... referral back to ... the Transportation Appeal Tribunal of Canada ... no decision could have any meaningful impact on the airline."

[16] I disagree. Upon the coming into force of the *Transportation Appeal Tribunal of Canada Act*, S.C.

a été exposé par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342. Brièvement, pour conclure qu'une question est devenue théorique, la Cour doit d'abord se demander s'il y a un litige actuel. Deuxièmement, même en l'absence d'un litige actuel, la Cour doit se demander si elle devrait malgré cela exercer son pouvoir discrétionnaire et juger l'affaire.

[13] Je passe au premier volet du critère. Y-a-t-il un litige actuel en l'espèce? Le ministre prétend qu'il n'y en a pas et fait valoir que la décision que rendra la Cour sur la demande de contrôle judiciaire ne peut plus avoir d'effet pratique sur les parties. Plus précisément, il fait observer que Skyward n'a pas d'aéronef et n'exerce plus les activités d'un transporteur aérien. En dépit des conclusions du ministre, je suis d'avis qu'il y a ici un litige actuel.

[14] D'abord, je crois que, quand le ministre dit que Skyward « n'exerce plus les activités d'un transporteur aérien », il simplifie quelque peu les choses. Il ressort clairement d'un examen du dossier que Skyward a été placée sous administration judiciaire et n'a plus de CEA, mais il est tout aussi clair que Skyward subsiste comme société (sous une autre dénomination) et qu'elle était encore en existence en janvier 2008. Par conséquent, Skyward conserve un statut qui l'autorisait à déposer sa demande de contrôle judiciaire.

[15] Deuxièmement, je partage l'avis de Skyward quand elle affirme qu'il subsiste un litige actuel entre les parties au regard de la demande de contrôle judiciaire. Skyward a toujours affirmé que le ministre avait commis une erreur en émettant l'avis. Des incidents ultérieurs ont conduit Skyward à croire que l'avis était l'aboutissement d'une série de fautes professionnelles, mais ces incidents n'ont pas modifié la position initiale de Skyward selon laquelle les déficiences opérationnelles que l'avis énumérait étaient des imputations injustifiées. Le ministre, pour sa part, soutient que, même si Skyward a gain de cause dans sa demande, aucune décision du Tribunal d'appel des transports du Canada, après renvoi de l'affaire à cette juridiction, n'aura véritablement d'incidence sur la compagnie aérienne.

[16] Je ne partage pas cette façon de voir. À l'entrée en vigueur de la *Loi sur le Tribunal d'appel des*

2001, c. 29 (TATC Act), the Tribunal was succeeded by the Transportation Appeal Tribunal of Canada (TATC). Subsection 32(1) of the TATC Act gives the TATC, as the successor to the Tribunal, the jurisdiction to continue proceedings begun under the Tribunal. Assuming this Court finds that the Tribunal erred in ruling that it did not have jurisdiction, it is plausible that the TATC would find that the Minister erred in issuing the notice and refer the matter back to the Minister for reconsideration pursuant to subsections 7.1(8) and (9) of the Act. Should such a series of events transpire, it would not only vindicate Skyward's original assertion of no wrongdoing but assist Skyward in pursuing a civil remedy against the Minister. Indeed, for Skyward to seek any civil remedy against the Minister for mistreatment based on the notice, it is arguable that it is required to seek judicial review first (*Canada v. Grenier*, [2006] 2 F.C.R. 287 (F.C.A.)).

[17] In sum, I am satisfied that the issue before the Court is not moot and that the Court should proceed to consider the merits of Skyward's application for judicial review.

V. Issue No. 2: Did the Tribunal err in concluding that it had no jurisdiction?

[18] Skyward submits that the Tribunal erred in its determination that it had no jurisdiction to review the notice. Before this Court, the Minister takes no position on this issue. However, before the Tribunal, the Minister's final position was in support of the Tribunal having jurisdiction. In spite of submissions advocating jurisdiction by both parties before the Tribunal, the Tribunal took a contrary view of the relevant provisions of the Act. The basis of its decision was that section 7.1 of the Act did not apply to give a right of review where the notice had been rescinded.

A. Standard of Review

[19] The parties are in agreement that the question of whether or not the Tribunal erred in finding it did not have jurisdiction to review the notice is a question of

transports du Canada, L.C. 2001, ch. 29 (la Loi sur le TATC), le Tribunal de l'aviation civile a été remplacé par le Tribunal d'appel des transports du Canada (le TATC). Le paragraphe 32(1) de la Loi sur le TATC confère au TATC, en tant que successeur du Tribunal de l'aviation civile, le pouvoir de se saisir des procédures introduites devant le Tribunal de l'aviation civile. Si la Cour juge que le Tribunal de l'aviation civile a commis une erreur en se déclarant incompétent, il est vraisemblable que le TATC conclurait que le ministre a commis une erreur en émettant l'avis, et qu'il renverrait l'affaire au ministre pour réexamen conformément aux paragraphes 7.1(8) et (9) de la Loi. Si les événements à venir se déroulent ainsi, cela signifierait non seulement que Skyward avait raison de nier dès le début toute faute de sa part, mais aussi qu'elle pourrait en tirer argument pour exercer un recours civil contre le ministre. Au reste, avant que Skyward puisse exercer un tel recours pour cause d'avis abusif de suspension, il n'est pas impossible qu'elle doive d'abord faire annuler l'avis par contrôle judiciaire (arrêt *Canada c. Grenier*, [2006] 2 R.C.F. 287 (C.A.F.)).

[17] Pour résumer, je suis d'avis que la question soumise à la Cour n'est pas une question théorique et que la Cour se doit d'examiner le fond de la demande de contrôle judiciaire déposée par Skyward.

V. Question n° 2 : Le Tribunal a-t-il commis une erreur en concluant qu'il n'avait pas compétence?

[18] Selon Skyward, le Tribunal a commis une erreur en concluant qu'il n'avait pas compétence pour examiner l'avis de suspension. Devant la Cour, le ministre ne prend pas position sur ce point. Cependant, devant le Tribunal, la position finale du ministre était que le Tribunal avait compétence. En dépit des arguments exposés par les deux parties devant le Tribunal au soutien de la compétence de celui-ci, le Tribunal a considéré autrement les dispositions applicables de la Loi. Selon lui, l'article 7.1 de la Loi n'avait pas pour effet de conférer un droit de révision une fois l'avis annulé.

A. Norme de contrôle

[19] Les parties s'accordent pour dire que le point de savoir si le Tribunal a ou non erré en se déclarant incompétent pour examiner l'avis est une question de

pure law or statutory interpretation which is subject to the correctness standard of review (see *Canada (Attorney General) v. Woods* (2002), 223 F.T.R. 298 (F.C.T.D.), at paragraph 10; *Air Nunavut Ltd. v. Canada (Minister of Transport)*, [2001] 1 F.C. 138 (T.D.), at paragraph 31).

[20] This judicial review application turns on the meaning of section 7.1 of the Act. I agree with the parties that this question should be reviewed on a standard of correctness.

B. Analysis

[21] The proper approach to statutory interpretation was set out by the Supreme Court in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at paragraph 21:

Although much has been written about the interpretation of legislation ..., Elmer Driedger in *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983) best encapsulates the approach upon which I prefer to rely. He recognizes that statutory interpretation cannot be founded on the wording of the legislation alone. At p. 87 he states:

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

[22] Guided by this framework, my task cannot be limited to attempting to interpret the individual words or phrases used in the relevant provision; rather, I must have regard to the context in which the words are placed, the object of the Act and the intention of Parliament.

[23] These particular provisions have not been the subject of any jurisprudence.

(1) The Entire Context

[24] One of the key arguments of Skyward is that the restrictive interpretation of the Tribunal's jurisdiction results in a situation where it is never able to review the decision of the Minister that Skyward had failed to comply with its AOC conditions. This argument relates to the "entire context" in which the legislative provisions

droit pur ou une question d'interprétation législative, à laquelle s'applique la norme de la décision correcte (voir *Canada (Procureur général) c. Woods*, 2002 CFPI 928, au paragraphe 10; *Air Nunavut Ltd. c. Canada (Ministre des Transports)*, [2001] 1 C.F. 138 (1^{re} inst.), au paragraphe 31).

[20] La présente demande de contrôle judiciaire se rapporte à la signification de l'article 7.1 de la Loi. Je reconnais avec les parties que cette question doit être revue selon la norme de la décision correcte.

B. Analyse

[21] La méthode à employer dans l'interprétation législative a été exposée par la Cour suprême dans l'arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, au paragraphe 21 :

Bien que l'interprétation législative ait fait couler beaucoup d'encre [...] Elmer Driedger dans son ouvrage intitulé *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983) résume le mieux la méthode que je privilégie. Il reconnaît que l'interprétation législative ne peut pas être fondée sur le seul libellé du texte de loi. À la p. 87, il dit :

[TRADUCTION] Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou 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.

[22] Le cadre étant établi, ma tâche ne se limite pas à tenter d'interpréter les mots ou expressions employés dans la disposition pertinente; je dois plutôt m'en rapporter au contexte dans lequel les mots figurent, à l'objet de la Loi et à l'intention du législateur.

[23] Les dispositions auxquelles nous avons affaire n'ont été examinées dans aucun précédent.

1) Le contexte global

[24] L'un des principaux arguments de Skyward est qu'une interprétation restrictive de la compétence du Tribunal conduit à une situation où le Tribunal ne sera jamais en mesure de réviser la décision du ministre selon laquelle Skyward avait contrevenu aux conditions de son CEA. Cet argument intéresse le « contexte

must be examined. Integral to this analysis is the nature of the decision by the Minister. A review of the reasons provided by the Tribunal demonstrates that the Tribunal considered that there was only one decision—the decision to suspend. However, when exercising its authority under the Act, the Minister’s decision to suspend is, in fact, more complex. The first decision made by the Minister was the determination that Skyward’s operations did not comply with its AOC. The second decision was that the penalty or sanction to be imposed was suspension of Skyward’s AOC. In addition, the Minister determined that Skyward’s suspension would not immediately come into force.

[25] The importance of the nature of this multipart decision can be seen when a holder of an AOC receives a notice. In this situation, the Minister will have determined that an operator has breached one or more conditions of its AOC and that the sanction to be imposed is a suspension. On the basis of this two-pronged decision, the operator will lose its AOC unless it: (a) rectifies the alleged breach(es) to the satisfaction of the Minister, prior to the time when the suspension is to come into effect; or (b) successfully applies to the Tribunal for a review of the notice.

[26] It is obvious that a review of the notice would entail a full review of the reasonableness of all of the Minister’s findings. The Tribunal’s jurisdiction would be exercised on two fronts, by reviewing and determining whether the alleged contravention of the AOC took place and by reviewing the appropriateness of the sanction (suspension) imposed by the Minister. However, in the case before me, it was not possible for the Tribunal’s review to be completed in the time period before the suspension was to come into effect. The Tribunal could not have been expected to complete a review of the decision given the short time frames involved in the suspension and under the Act.

[27] Given the possible delay involved, waiting for a review to be completed is simply not an option for most operators; if the review cannot be heard prior to the 30-day time limit set out in the notice, the suspension will take effect and the operator will lose his or her AOC and be unable to continue to operate. Thus, an operator

global » dans lequel les dispositions législatives doivent être examinées. Fait partie de cette analyse la nature de la décision rendue par le ministre. L’examen des motifs exposés par le Tribunal montre que ce dernier a jugé qu’il n’y avait qu’une seule décision, celle de suspendre le CEA. Cependant, quand le ministre exerce les pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi, sa décision de suspendre un document est en réalité plus complexe. La première décision prise par le ministre a consisté à dire que les activités de Skyward n’étaient pas conformes à son CEA. La deuxième décision a consisté à dire que la pénalité ou sanction à imposer était la suspension du CEA de Skyward. Le ministre a décidé aussi que la suspension du CEA ne prendrait pas effet immédiatement.

[25] On peut voir l’importance de cette pluralité de décisions pour le titulaire d’un CEA qui reçoit un avis de suspension. Dans ce cas, le ministre aura conclu qu’un exploitant a transgressé l’une ou plusieurs des conditions de son CEA et que la sanction à imposer est une suspension. À la suite de cette double décision, l’exploitant perdra son CEA sauf : a) s’il corrige les présumés manquements, comme le veut le ministre, avant la date à laquelle la suspension doit prendre effet; ou b) s’il obtient gain de cause après avoir demandé au Tribunal de réviser l’avis.

[26] Il va de soi qu’en révisant l’avis, le Tribunal devra se demander si chacune des conclusions du ministre est ou non raisonnable. La compétence du Tribunal serait exercée de deux manières : il se demandera s’il y a bien eu inobservation des conditions du CEA, et il s’interrogera sur le bien-fondé de la sanction (suspension) imposée par le ministre. Cependant, dans l’affaire dont je suis saisie, il n’était pas possible pour le Tribunal de mener à bien la révision de l’avis avant la prise d’effet de la suspension. On n’aurait pas pu espérer que le Tribunal termine la révision à l’intérieur du court délai de la suspension et du court délai prévu par la Loi.

[27] Vu les lenteurs de la procédure, il n’est tout simplement pas envisageable pour la plupart des exploitants d’attendre qu’une révision soit menée à terme; si la demande de révision ne peut être instruite avant l’expiration du délai de 30 jours fixé dans l’avis, la suspension prendra effet et l’exploitant perdra son CEA

in receipt of a notice will almost certainly comply with the conditions for reinstatement set out in the notice, regardless of whether the Minister's findings have any merit or whether the Minister acted in good faith and on the basis of all the information before it. On the specific facts of this case, Skyward was, for all practical purposes, forced to comply with the Minister's wishes. Nevertheless, it consistently expressed its disagreement with the merits of the underlying conditions for reinstatement.

[28] The matter does not end with the rescission of the notice. The operator must continue to operate in accordance with the Minister's findings or risk the issuance of another notice. With no opportunity for review of the Minister's decisions by the Tribunal, the operator is forced into compliance, regardless of the merits and regardless of whether the deficiencies are supportable on the evidence in the first place. As a result of this unusual characteristic of the decision-making process, an operator is seriously affected, on an on-going basis, by the underlying non-compliance determination. The alleged deficiencies are much more than reasons in the usual sense.

[29] Thus, without access to the Tribunal, the operator is at the mercy of the Minister. This is the interpretation given to section 7.1 of the Act by the Tribunal. Is this interpretation consistent with the principle of statutory interpretation that the words of an Act are to be read in their entire context? I do not find that it is. In my view, the Tribunal erred by failing to have regard to the entire context.

(2) The Grammatical and Ordinary Sense

[30] Through the prism of the context described above, I turn to the words of section 7.1 of the Act. Do the words of section 7.1 remove the right to a review where a previously issued notice has been rescinded?

[31] The most important provision to my analysis is subsection 7.1(3); this is the provision that gives the operator access to a review by the Tribunal. What is the meaning of the phrase "Where the holder of a Canadian

et devra cesser ses activités. L'exploitant qui reçoit un avis se conformera presque assurément aux conditions de rétablissement de son CEA fixées dans l'avis, quand bien même les conclusions du ministre seraient infondées, ou quand bien même le ministre n'aurait pas agi de bonne foi et en se fondant sur tous les renseignements dont il avait connaissance. Au vu des faits particuliers de la présente affaire, Skyward était, à toutes fins utiles, contrainte de se conformer aux ordres du ministre. Néanmoins, elle a toujours exprimé son désaccord sur le bien-fondé des conditions de rétablissement de son CEA.

[28] L'annulation de l'avis ne met pas fin à l'affaire. L'exploitant doit continuer d'opérer en accord avec les conclusions du ministre, sous peine de recevoir un autre avis. Sans la possibilité de faire réviser par le Tribunal les décisions du ministre, l'exploitant est contraint de se conformer aux conditions fixées, sans égard à leur bien-fondé et même si la preuve ne permet pas au départ de conclure aux présumés manquements. En conséquence de cette particularité inusitée du processus décisionnel, la conclusion initiale de non-conformité entrave durablement et sérieusement les activités de l'exploitant. Les présumés manquements sont bien plus que des motifs au sens ordinaire du mot.

[29] Ne pouvant compter sur le Tribunal, l'exploitant est donc à la merci du ministre. C'est là l'interprétation que donne le Tribunal de l'article 7.1 de la Loi. Cette interprétation s'accorde-t-elle avec le principe d'interprétation législative selon lequel les termes d'une loi doivent être lus dans leur contexte global? Je ne le crois pas. Selon moi, le Tribunal a commis une erreur parce qu'il n'a pas tenu compte du contexte global.

2) Le sens ordinaire et grammatical

[30] À travers le prisme du contexte évoqué plus haut, j'examinerai maintenant les termes de l'article 7.1 de la Loi. Ces termes suppriment-ils le droit à révision après qu'un avis déjà émis a été annulé?

[31] La disposition la plus importante pour mon analyse est le paragraphe 7.1(3); c'est la disposition qui donne à l'exploitant le droit de s'adresser au Tribunal. Quel est le sens des mots [TRADUCTION] « Lors que celui

aviation document ... who is affected by a decision of the Minister referred to in subsection (1) wishes to have the decision reviewed” in subsection 7.1(3) of the Act? On the one hand, if Skyward is affected by a decision of the Minister referred to in subsection 7.1(1) of the Act, it has a right of review pursuant to subsection 7.1(3) of the Act. On the other hand, if it is shown that Skyward is not affected or the decision by which Skyward is affected does not fall into the definition of a decision as per subsection 7.1(1) of the Act, then Skyward has no right of review.

[32] In its reasons, it is apparent that the Tribunal interpreted the terms “affected” and “decision ... referred to in subsection (1)” very narrowly. The Tribunal saw the term “decision” as limited to the suspension. In the Tribunal’s view, once the decision to suspend was “withdrawn”, there was no longer a “decision within the meaning of subsection (1)” and, thus, Skyward was no longer “affected” by a decision. While I acknowledge that the words of subsection 7.1(3), in isolation, may bear such a narrow interpretation, I do not agree that this reflects the correct interpretation of subsection 7.1(3).

[33] Subsection 7.1(1) of the Act is triggered where “the Minister decides ... to suspend ... a Canadian aviation document”. Once the decision is made, a notice must be served on the operator. In the case before this Court, the Minister made such a decision to suspend the AOC. The rescinding of the notice does not change the fact that a decision to suspend was made. The only question is whether the “decision” disappears because Skyward chose to meet the demands of the Minister to ensure its continued operation. In my view, it does not. So long as the Minister continues to hold that Skyward was in breach of its AOC conditions and requires Skyward to comply with its demands, the decision to suspend exists. Only the implementation of the notice is suspended.

[34] As discussed above, Skyward continues to be affected by the Minister’s actions and decision to issue the notice. The Minister has never acknowledged that the underlying reinstatement conditions were

qui détient un document d’aviation canadien...qui est lésé par la décision du ministre dont il est question au paragraphe (1) souhaite que la décision soit révisée», dans la version anglaise du paragraphe 7.1(3) de la Loi? D’une part, si Skyward est lésée par la décision du ministre dont il est question au paragraphe 7.1(1) de la Loi, elle a le droit de faire réviser la décision en application du paragraphe 7.1(3). D’autre part, s’il apparaît que Skyward n’est pas lésée par la décision ou si la décision en cause n’est pas une décision au sens du paragraphe 7.1(1) de la Loi, alors Skyward n’a aucun droit à révision.

[32] Il est évident que, dans ses motifs, le Tribunal a interprété très étroitement le paragraphe 7.1(3). Pour lui, la « décision » était la décision de suspendre le CEA. De l’avis du Tribunal, une fois « retirée » la décision de suspendre le CEA, il n’y avait plus de décision au sens du paragraphe 7.1(1) et Skyward n’était plus lésée par la décision. J’admets que, pris séparément, les mots du paragraphe 7.1(3) peuvent autoriser une interprétation aussi étroite, mais je ne crois pas que ce soit la bonne manière d’interpréter ce paragraphe.

[33] Le paragraphe 7.1(1) de la Loi entre en jeu quand le ministre « décide de suspendre [...] un document d’aviation canadien ». Une fois la décision prise, un avis doit être signifié à l’exploitant. Dans l’affaire dont la Cour est saisie, le ministre a pris une telle décision de suspendre le CEA. L’annulation de l’avis n’empêche pas qu’une décision de suspendre le CEA a été prise. Le seul point à décider est de savoir si la « décision » disparaît parce que Skyward a choisi de se conformer aux exigences du ministre pour pouvoir poursuivre ses activités. Selon moi, la réponse est négative. Aussi longtemps que le ministre estime que Skyward a contrevenu aux conditions de son CEA et aussi longtemps qu’il exige de Skyward qu’elle se conforme à ses exigences, la décision de suspendre le CEA subsiste. Seule l’application de l’avis est suspendue.

[34] Comme je l’ai dit plus haut, Skyward continue d’être lésée par les actions du ministre et par sa décision d’émettre l’avis. Le ministre n’a jamais reconnu que les conditions de rétablissement du CEA étaient inutiles et

unnecessary and Skyward has never agreed that it violated the terms of its AOC. In other words, Skyward continued to be affected by the “decision ... referred to in subsection (1)” long after the Minister rescinded the notice of suspension.

[35] Further support for a broader interpretation of subsection 7.1(3) is seen in the very general words used in the French language version of the provision. In the French version of subsection 7.1(3), a review is triggered upon the filing of a request for a review by “*L’intéressé qui désire faire réviser la décision du ministre*”. Loosely translated, any party interested in the matter may ask for a review of the decision. I can see no words that would remove the right of “*l’intéressé*” to a review where the Minister rescinds the notice.

[36] In short, subsection 7.1(3) does not state that a decision has to come into force, only that the decision affect the operator. In this case, it is evident that an operator who is required to comply with the conditions for reinstatement that were set out in the notice continues to be affected by the decision to suspend.

[37] A further review of the balance of the subsections of section 7.1 and other related provisions, does not, in my view, limit the accessibility to a review.

(3) Object of the Act and Intention of Parliament

[38] The overall object of the Act is air safety. How does the Tribunal fit into that overall objective?

[39] As pointed out by Justice Noël, in the case of *Civil Aviation Tribunal (Re)*, [1995] 1 F.C. 43 (T.D.), at pages 53-54 (the *CAT Reference*), the Tribunal was established on June 1, 1986, as a quasi-judicial tribunal, pursuant to Part IV of the Act [ss. 29-37 (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 5)]. Its creation gave effect to one of the recommendations embodied in the Dubin report on aviation safety (*Report of the Commission of Inquiry on Aviation Safety*, the Honourable Mr. Justice Charles L. Dubin, October 1981, Vol. 2, at page 498):

Skyward n’a jamais admis qu’elle avait contrevenu aux conditions de son CEA. Autrement dit, Skyward a continué d’être lésée par la décision du ministre dont il est question au paragraphe 7.1(1) bien après que le ministre eut annulé l’avis de suspension.

[35] Les termes généraux utilisés dans la version française du paragraphe 7.1(3) militent aussi en faveur d’une interprétation libérale de cette disposition. Dans la version française, il y a révision dès le dépôt d’une demande en ce sens par « *L’intéressé qui désire faire réviser la décision du ministre.* » Toute partie intéressée dans l’affaire peut donc demander la révision de la décision. La version française du paragraphe 7.1(3) ne prétend nullement supprimer le droit de « *l’intéressé* » à une révision lorsque le ministre annule l’avis.

[36] En bref, le paragraphe 7.1(3) ne dit pas qu’une décision doit prendre effet, mais uniquement que l’exploitant est lésé par la décision. En l’espèce, il est évident qu’un exploitant contraint de se conformer aux conditions de rétablissement de son CEA qui étaient exposées dans l’avis continue d’être lésé par la décision de suspendre son CEA.

[37] Un examen complémentaire des paragraphes restants de l’article 7.1 et autres dispositions connexes me convainc que ces dispositions ne restreignent pas le droit à révision.

3) L’objet de la Loi et l’intention du législateur

[38] L’objet global de la Loi est la sécurité aérienne. Comment le Tribunal s’insère-t-il dans cet objet global?

[39] Comme l’écrivait le juge Noël dans la décision *Tribunal de l’aviation civile (Re)*, [1995] 1 C.F. 43 (1^{er} inst.), aux pages 53 et 54 (le *Renvoi concernant le TAC*), le Tribunal a été établi le 1^{er} juin 1986, en tant que tribunal quasi judiciaire, conformément à la partie IV de la Loi [art. 29 à 37 (édictees par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 5)]. Sa création donnait effet à l’une des recommandations du rapport Dubin sur la sécurité aérienne (*Rapport de la Commission d’enquête sur la sécurité aérienne*, le juge Charles L. Dubin, octobre 1981, vol. 2, à la page 554) :

An effective enforcement process must give due regard to the rights of those against whom administrative action is taken. At present, there is no effective recourse for those against whom administrative action is taken and who desire to challenge the propriety of the sanction. It is essential, therefore, to make provision for the right of an appeal from all administrative penalties. In order to fully protect the rights of those affected by disciplinary action, the creation of a Civil Aviation Appeal Tribunal is required. [Emphasis added.]

[40] At the time when the Tribunal was created, major amendments were brought to the Act in order to clearly define the powers of enforcement conferred upon the Minister and to provide a right to an independent review with respect to administrative penalties imposed by the Minister in conjunction with alleged violations of the Act.

[41] As evidenced by a review of the Commons debates that took place at that time, the new Tribunal was to provide an important balancing function in the overall regulatory scheme. See, for example, the comments of the Honourable Don Mazankowski, Minister of Transport, during the Commons debates on the proposed amendments to the Act set out in Bill C-36 (*House of Commons Debates*, April 15, 1985, at page 3729):

The proposals for more vigorous enforcement, however, will be balanced by a method of review of administrative enforcement decisions. The establishment of an independent civil aviation tribunal, as recommended by Mr. Justice Dubin, will provide a vehicle for such a review.

...

The aim of the tribunal is to provide a system whereby these matters can be decided in an expeditious and informal manner by persons who have a technical knowledge of all factors involved.

[42] Although the *CAT Reference* is distinguishable on its facts, the case contains some useful statements of principle. The Court in the *CAT Reference* was considering two questions referred by the Tribunal. The first of those questions was whether the Minister was entitled to determine that the holder of a Canadian aviation document had violated or contravened a regulation or order enacted pursuant to Part I of the Act without suspending or cancelling the relevant Canadian aviation document or imposing a monetary penalty. In

Un processus d'application de la loi efficace doit respecter les droits de ceux qui sont frappés de sanctions administratives contre lesquelles il n'existe, à ce jour, aucun recours réel permettant d'en contester le bien-fondé. Il est, par conséquent, essentiel de prévoir un droit d'appel contre toutes les peines administratives. Afin de garantir totalement les droits de ceux qui sont frappés par des mesures disciplinaires, la création d'un Tribunal d'appel de l'aviation civile s'impose. [Non souligné dans l'original.]

[40] À l'époque de la création du Tribunal, des modifications d'envergure furent apportées à la Loi afin de définir clairement les pouvoirs de mise en application conférés au ministre et d'accorder le droit à une révision impartiale des sanctions administratives imposées par le ministre à la suite de présumées transgressions de la Loi.

[41] Comme le montrent les débats qui s'étaient déroulés à la Chambre des communes à cette époque, le nouveau Tribunal devait exercer une importante fonction de mise en balance dans le régime réglementaire général. Voir par exemple les remarques faites par M. Don Mazankowski, ministre des Transports, au cours des débats sur les modifications projetées de la Loi, dans le projet de loi C-36 (*Débats de la Chambre des communes*, 15 avril 1985, à la page 3729) :

Les propositions permettant une application plus stricte de la loi seront toutefois contrebalancées par une méthode de révision des décisions administratives. À cette fin, on mettra sur pied un tribunal de l'aviation civile indépendant, conformément à la recommandation du juge Dubin.

[...]

Il s'agit en fait de mettre sur pied un système permettant de régler des questions de ce genre rapidement et sans complications inutiles en faisant appel à des gens qui ont la compétence technique voulue pour analyser tous les facteurs.

[42] Le jugement *Renvoi concernant le TAC* est un cas d'espèce, mais c'est un précédent qui contient d'utiles énoncés de principe. Dans cette affaire, la Cour examinait deux questions soumises par le Tribunal. La première était de savoir si le ministre pouvait conclure que le titulaire d'un document d'aviation canadien avait contrevenu à un règlement ou décret pris conformément à la partie I de la Loi, et cela sans suspendre ou annuler le document d'aviation canadien concerné ni imposer une sanction pécuniaire. Répondant à cette question par

answering this question in the negative, the Court commented on the scheme of the Act as follows (at pages 66-67):

In my view, therefore, the Minister is not empowered to decide that a violation has taken place and to register this violation as having been committed in a document holder's enforcement record without resorting to the prescribed procedure set forth in the Act. The scheme of the Act is such that the commission of an infraction can only be considered to have been established for purposes of the Act after the interested party has been afforded a right to an independent review. [Emphasis added.]

[43] The principle that is stressed in the *CAT Reference* is the right of an operator to an independent review of decisions of the Minister. This principle is also highlighted in the parliamentary debates that took place at the time of the legislative amendments that brought the Tribunal into existence. Consistent with the purposes for which the Tribunal was established, that right should be available where decisions of the Minister have continuing effect on an operator. This right to a review "by persons who have a technical knowledge of all factors involved", should not be extinguished by an overly restrictive interpretation of the enabling legislation.

[44] Applying this principle to the facts of this case, I note that Skyward's alleged infractions were found by the Minister to have been established for the purposes of issuing a notice of suspension. That is, the alleged breaches of the AOC were "established for purposes of the Act." Even though the actual decision to suspend was withdrawn by the Minister, the alleged breaches continued to exist and impact the operations of Skyward. In these circumstances, allowing Skyward the right of an independent Tribunal review of the alleged breaches is consistent with the principles set out in the *CAT Reference* and with the intention of Parliament. The power of the Minister to impose conditions in the interests of air safety is balanced by the right of Skyward to have the conditions reviewed by the Tribunal. Indeed, given the particular circumstances surrounding the rescinding of the notice, I believe that it would be contrary to the intention of the legislation to remove the right of review for the underlying decision of the Minister.

la négative, la Cour s'était exprimée ainsi sur le régime prévu par la Loi (aux pages 66 et 67) :

En conséquence, le ministre ne peut, à mon avis, décider qu'une violation a eu lieu et consigner cette violation dans le dossier d'application des règlements du titulaire d'un document sans recourir à la procédure prescrite par la Loi. D'après l'économie de celle-ci, la perpétration d'une infraction peut être considérée comme ayant été établie aux fins de la Loi seulement après que l'intéressé s'est vu accorder le droit à une révision par un organisme indépendant. [Non souligné dans l'original.]

[43] Le principe que fait ressortir le jugement *Renvoi concernant le TAC* est le droit d'un exploitant d'obtenir la révision impartiale d'une décision du ministre. Ce principe est également mis en relief dans les débats de la Chambre des communes à l'époque des modifications législatives ayant conduit à la création du Tribunal. En accord avec les objets pour lesquels le Tribunal a été établi, ce droit devrait pouvoir être exercé lorsque la décision du ministre a un effet durable sur un exploitant. Ce droit à une révision par « des gens qui ont la compétence technique voulue pour analyser tous les facteurs » ne devrait pas pouvoir s'éteindre par suite d'une interprétation indûment restrictive de la disposition habilitante.

[44] Appliquant ce principe aux circonstances de la présente affaire, je relève que, selon le ministre, les présumés manquements avaient été établis et justifiaient l'émission d'un avis de suspension. Plus exactement, les présumés manquements aux conditions du CEA étaient « établi[s] aux fins de la Loi ». Même si la décision effective de suspendre le CEA a été retirée par le ministre, les présumés manquements continuaient d'exister et de se répercuter sur les activités de Skyward. Dans ces conditions, l'octroi à Skyward du droit à ce que les présumés manquements soient soumis à la révision impartiale du Tribunal s'accorde avec le principe exposé dans le jugement *Renvoi concernant le TAC* et avec l'intention du législateur. Le pouvoir du ministre d'imposer des conditions dans l'intérêt de la sécurité aérienne est contrebalancé par le droit de Skyward de faire réviser les conditions par le Tribunal. Vu les circonstances particulières entourant l'annulation de l'avis, je crois même qu'il serait contraire à l'intention du législateur de supprimer le droit à révision de la décision initiale du ministre.

VI. Conclusion

[45] In sum, I conclude that the correct interpretation of section 7.1 of the Act incorporates the following elements:

- The Minister's decision includes all aspects of the Minister's determination that led to the issuance of the notice of suspension and is not limited simply to the notice itself.
- As an operator who was served with the notice and who decided to comply with re-instatement conditions with which it did not agree rather than losing its AOC, Skyward continued to be affected by the decision in spite of the rescission of the suspension.
- The Tribunal may conduct a review of the reinstatement conditions to assess whether, on the evidence before it, the notice should be confirmed, even though it has been rescinded. That is, the Tribunal may determine that the Minister did not err in its decision that Skyward was in breach of the terms of its AOC.
- If the Tribunal determines that any or all of the reinstatement conditions cannot be sustained on the evidence before it, the matter can be sent back to the Minister for reconsideration. While the Minister would not be determining whether a notice of suspension should issue, he would be reconsidering whether Skyward was in breach of the conditions of its AOC at the time the notice was issued. This is not just an academic exercise; any reconsideration would have the potential for clearing Skyward's record.

[46] Reading the words of section 7.1 in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament leads to the conclusion that the Tribunal erred in its interpretation of section 7.1 of the Act.

[47] The application for judicial review will be allowed and the matter sent back to the Tribunal for reconsideration, on the basis that it has jurisdiction to review the notice.

VI. Conclusion

[45] J'arrive à la conclusion que la bonne interprétation de l'article 7.1 de la Loi comprend les éléments suivants :

- La décision du ministre comprend tous les aspects de la conclusion du ministre qui l'ont conduit à émettre l'avis de suspension et ne se limite pas à l'avis en tant que tel.
- En tant qu'exploitant à qui a été signifié l'avis de suspension et qui a décidé de se conformer aux conditions du rétablissement de son CEA, plutôt que perdre son CEA, conditions avec lesquelles elle était en désaccord, Skyward a continué d'être lésée par la décision du ministre, et cela malgré l'annulation de l'avis.
- Le Tribunal peut procéder à la révision des conditions de rétablissement du CEA pour savoir si, au vu de la preuve qui lui est présentée, l'avis devrait être confirmé, même s'il a été annulé. Plus exactement, le Tribunal pourrait juger que le ministre n'a pas commis d'erreur en concluant que Skyward a manqué aux conditions de son CEA.
- Si le Tribunal juge, d'après la preuve produite, que les conditions de rétablissement du CEA ne peuvent pas être maintenues, alors il peut renvoyer l'affaire au ministre pour nouvel examen. Le ministre ne se demandera pas alors si un avis de suspension devrait être émis, mais plutôt si Skyward a manqué aux conditions de son CEA au moment où l'avis a été émis. Il ne s'agit pas simplement d'un exercice théorique; le réexamen de l'affaire pourrait avoir pour résultat de disculper Skyward.

[46] Si l'on interprète l'article 7.1 dans son contexte global, en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la Loi, avec l'objet de la Loi et avec l'intention du législateur, il faut en conclure que le Tribunal a commis une erreur dans son interprétation de cette disposition.

[47] La demande de contrôle judiciaire sera accueillie, et l'affaire sera renvoyée au Tribunal pour réexamen, étant entendu qu'il a compétence pour réviser l'avis.

[48] Skyward asked that it be allowed to make submissions on costs after the decision of this Court is issued. Accordingly, Skyward will have until March 30, 2008, to file submissions on costs, such submissions not to exceed three double-spaced pages. The Minister will have a further 15 days to file reply submissions.

[48] Skyward a demandé à être autorisée de présenter des observations quant aux dépens après que la Cour aura rendu sa décision. Skyward aura donc jusqu'au 30 mars 2008 pour déposer des observations au sujet des dépens, telles observations ne devant pas dépasser trois pages à double interligne. Le ministre aura quant à lui 15 jours pour y répondre par ses propres observations.

JUDGMENT

THIS COURT ORDERS AND ADJUDGES that

1. The application for judicial review is allowed and the decision of the Civil Aviation Tribunal is quashed;
2. The matter is referred back to the Transportation Appeal Tribunal of Canada, as successor to the Canadian Aviation Tribunal, to be determined in accordance with these reasons for judgment; and
3. Skyward will have until March 28, 2008, to make submissions as to costs, such submissions not to exceed four double-spaced pages and the Minister will have a further 15 days to file reply submissions, not to exceed four double-spaced pages.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie et la décision du Tribunal de l'aviation civile est annulée;
2. L'affaire est renvoyée au Tribunal d'appel des transports du Canada, successeur du Tribunal de l'aviation civile, pour être jugée conformément aux présents motifs;
3. Skyward aura jusqu'au 28 mars 2008 pour présenter des observations quant aux dépens, telles observations ne devant pas dépasser quatre pages à double interligne, et le ministre aura ensuite 15 jours pour y répondre par ses propres observations, qui ne devront pas dépasser quatre pages à double interligne.