

A-184-92

A-184-92

Her Majesty the Queen in Right of the Province of Manitoba (Applicant)

Sa Majesté la Reine du chef de la province du Manitoba (requérante)

v.

a c.

The National Transportation Agency of Canada (Respondent)

Office national des transports du Canada (intimé)

INDEXED AS: MANITOBA v. CANADA (NATIONAL TRANSPORTATION AGENCY) (C.A.)

RÉPERTORIÉ: MANITOBA c. CANADA (OFFICE NATIONAL DES TRANSPORTS) (C.A.)

Court of Appeal, Isaac C.J., Stone and Desjardins J.J.A.—Winnipeg, November 14; Ottawa, November 22, 1994.

Cour d'appel, juge en chef Isaac, juges Stone et Desjardins, J.C.A.—Winnipeg, 14 novembre; Ottawa, 22 novembre 1994.

Transportation — Appeal from cease and desist order against operation of unlicensed publicly available air ambulance service — Appellant not receiving formal notice prior to order, but aware of investigation — Although general right to procedural fairness, statutory framework examined to see if right modified — National Transportation Act, s. 35(4) authorizing Agency to make cease and desist order without first affording opportunity to be heard — Contrasted to preceding subsections requiring some sort of hearing — Abrogating need for hearing by necessary implication — Appropriate for court to note statutory provision for review, appeal if power improperly exercised where statute ruling out procedural fairness in certain circumstances.

Transports — Appel d'une injonction ordonnant la cessation de l'exploitation, sans licence, d'un service ambulancier aérien offert au public — L'appelante n'a pas été officiellement avisée avant le prononcé de l'injonction, mais elle était au courant de l'existence de l'enquête — Bien qu'il existe un droit général à l'équité procédurale, il faut examiner le cadre législatif pour voir si ce droit a été modifié — L'art. 35(4) de la Loi sur les transports nationaux autorise l'Office à prononcer une injonction sans accorder d'abord l'occasion d'être entendu — Différence des paragraphes précédents qui exigent une forme d'audience — Suppression implicite de la nécessité d'une audience — Le tribunal peut légitimement prendre acte du fait que la Loi prévoit la possibilité de réviser une ordonnance ou de la porter en appel si le pouvoir de la rendre a été exercé de façon irrégulière lorsque la Loi exclut l'équité procédurale dans certaines circonstances.

Air law — Province of Manitoba operating public air ambulance service without licence in violation of National Transportation Act — Licensed air ambulance service caused economic hardship — Cease and desist order made by National Transportation Agency — Act, s. 35(4) authorizing Agency to make order without affording opportunity to be heard.

Droit aérien — La province du Manitoba exploite un service ambulancier aérien public pour lequel elle n'est pas titulaire d'une licence, en violation de la Loi sur les transports nationaux — Cette exploitation cause des difficultés économiques à un transporteur aérien qui est titulaire d'une licence — L'Office national des transports a prononcé une injonction — L'art. 35(4) autorise l'Office à prononcer une injonction sans accorder d'abord à l'intéressé l'occasion d'être entendu.

This was an appeal from a cease and desist order issued by the National Transportation Agency against the operation of a publicly available air ambulance service operated by the Health Services Commission of the Province of Manitoba for which it was not licensed. *National Transportation Act, 1987* subsections 35(1), (2) and (3) permit the Agency to "inquire into, hear and determine" complaints, matters concerning licences or permits, and safety. Under subsection 35(4) it may require a person to do or refrain from doing anything that the person is required to do or prohibited from doing under any Act administered by the Agency. Section 71 prohibits the operation of an unlicensed domestic service, which is defined as an air service that is publicly available for the transportation of passengers or goods. An investigation was commenced as a result of an inquiry by a private air ambulance operator as to whether the appellant's air ambulance service was licensed by

Il s'agit de l'appel d'une injonction par laquelle l'Office national des transports a ordonné la cessation de l'exploitation d'un service ambulancier aérien offert au public exploité par la Commission des services de santé du Manitoba pour lequel elle n'était pas titulaire d'une licence. Les paragraphes 35(1), (2) et (3) de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* permettent à l'Office d'«enquêter sur une plainte, l'entendre et en décider» lorsqu'elle porte sur des licences ou des permis ou sur la sécurité. En vertu du paragraphe 35(4), il peut ordonner à une personne d'accomplir un acte ou de s'en abstenir lorsque l'accomplissement ou l'abstention sont prévus par une loi fédérale qu'il est chargé d'appliquer. L'article 71 subordonne l'exploitation d'un service intérieur à la détention d'une licence. Par «service intérieur», il faut entendre tout service aérien qui est offert au public pour le transport de passagers ou de marchandises. Une enquête a été ouverte à la suite d'une demande

the Agency. Although the Agency did not give the appellant formal notice that it was about to make the cease and desist order, during the course of the investigation the RCMP spoke with representatives of the air ambulance service and the Manitoba Attorney General's office. The ensuing Executive Report concluded that the carrier was operating an unlicensed publicly available carrier in violation of the Act, and a cease and desist order issued.

The appellant submitted that it was entitled to be heard before the Agency made the cease and desist order. The issue was whether the Agency owed the appellant a duty of procedural fairness in the process which led to the making of the cease and desist order and if so, whether that duty was complied with.

Held, the appeal should be dismissed.

Although there is a general right to procedural fairness, the statutory framework must be examined to see if it modifies this right. Unlike the three previous subsections, requiring some sort of hearing prior to the making of an order, there is no provision in subsection 35(4) for any person affected by an order to be heard. Although it does not expressly abrogate the need for a hearing, it does so by necessary implication. Subsection 35(4) authorized the Agency to make the order without first affording an opportunity to be heard.

The fact was that the appellant had an opportunity to be heard before the order was made when the appellant was made aware that the investigation was underway. Nothing suggests that the appellant was not able to communicate with the Agency about that investigation or that it could not make representations with respect thereto if it cared to do so. Where a statute can rule out procedural fairness in specific circumstances, it is appropriate for a court to note that the same statute provides the possibility of an *ex parte* order being revisited by the Agency (section 41), revised or rescinded by the Governor in Council (section 64) or appealed to this Court (section 65), if the power to make it was exercised carelessly or oppressively.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

National Transportation Act, 1987, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 28, ss. 32, 35(1),(2),(3),(4), 41, 64, 65(1),(3), 67(1) "domestic service", 71, 72(1),(2), 103(1)(a).
National Transportation Agency General Rules, SOR/88-23, s. 2 "application" (as am. by SOR/91-547, s. 1).

de renseignements faite par l'exploitant d'un service ambulancier aérien privé qui voulait savoir si l'Office avait délivré une licence à l'appelant pour l'exploitation de son service ambulancier aérien. Bien que l'Office n'ait pas avisé officiellement l'appelante qu'il était sur le point de prononcer l'injonction, la GRC a, au cours de l'enquête, parlé avec des représentants du service ambulancier aérien et avec le bureau du procureur général du Manitoba. Dans le rapport à l'intention des cadres qui s'en est suivi, on concluait que le transporteur exploitait un service ambulancier aérien pour lequel il n'était pas titulaire d'une licence en violation de la Loi, et une injonction a été prononcée.

L'appelante prétendait qu'elle avait le droit d'être entendue avant que l'Office ne prononce l'injonction. La question en litige était celle de savoir si l'Office était tenue envers l'appelante à un devoir d'équité procédurale dans le processus qui a conduit au prononcé de l'injonction et, dans l'affirmative, s'il s'est acquitté de ce devoir.

Arrêt: l'appel devrait être rejeté.

Bien qu'il existe un droit général à l'équité procédurale, le cadre légal doit être examiné pour voir s'il modifie ce droit. Contrairement à ce qui est prévu aux trois paragraphes qui le précèdent et qui exige une forme d'audience avant le prononcé d'une ordonnance, aucune disposition n'est prévue au paragraphe 35(4) en ce qui concerne la possibilité pour la personne visée par l'injonction d'être entendue. Bien que ce paragraphe ne supprime pas expressément la nécessité d'une audience, il le fait de façon implicite. Le paragraphe 35(4) permettait à l'Office de prononcer l'injonction sans accorder d'abord à l'appelante la possibilité d'être entendue.

L'appelante a effectivement eu l'occasion d'être entendue avant le prononcé de l'injonction lorsqu'elle a été mise au courant que l'enquête était en cours. Rien ne permet de penser que l'appelante n'était pas en mesure de communiquer avec l'Office au sujet de cette enquête ou qu'elle ne pouvait pas faire valoir son point de vue à cet égard si elle se donnait la peine de le faire. Lorsqu'une loi exclut l'équité procédurale dans des circonstances déterminées, le tribunal peut légitimement prendre acte du fait que la même loi prévoit la possibilité qu'une ordonnance prononcée *ex parte* soit revue par l'Office (article 41), révisée ou annulée par le gouverneur général (article 64) ou portée en appel devant notre Cour (article 65), si le pouvoir de la rendre a été exercé de façon négligente ou abusive.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi de 1987 sur les transports nationaux, L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 28, art. 32, 35(1),(2),(3),(4), 41, 64, 65(1),(3), 67(1) «service intérieur», 71, 72(1),(2), 103(1)a).
Règles générales de l'Office national des transports, DORS/88-23, art. 2 «demande» (mod. par DORS/91-547, art. 1).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Knight v. Indian Head School Division No. 19, [1990] 1 S.C.R. 653; (1990), 69 D.L.R. (4th) 489; [1990] 3 W.W.R. 289; 83 Sask. R. 81; 43 Admin. L.R. 157; 30 C.C.E.L. 237; 90 CLLC 14,010; 106 N.R. 17. ^a

APPEAL from a cease and desist order issued by the National Transportation Agency against the operation of an unlicensed publicly available air ambulance service operated by the Health Services Commission of the Province of Manitoba. Appeal dismissed. ^b

COUNSEL:

W. Glenn McFetridge and *Marjorie A. Webb* for applicant.
Richard Makuch for respondent. ^c

SOLICITORS:

Deputy Attorney General for the Province of Manitoba, Winnipeg, for applicant.
National Transportation Agency Legal Services Directorate, Hull, Québec for respondent. ^e

The following are the reasons for judgment rendered in English by

STONE J.A.: By its order No. 1991-A-562 of December 6, 1991, the respondent (the Agency) required the appellant¹ "to immediately cease and desist operating a publicly available air ambulance service for which it is not licensed."² That service was operated under the name of "Lifeflight" from a base in Winnipeg. ^f

The only issue is whether the Agency owed the appellant a duty of procedural fairness in the process which led to the making of the cease and desist order and, if so, whether that duty was complied with. ^h

This issue must be decided against both the factual background and the statutory framework under which ⁱ

¹ Although styled as "applicant" in the notice of appeal, Her Majesty the Queen in right of the Province of Manitoba will hereinafter be referred to as the "appellant."

² Operation of the cease and desist order was stayed by order of this Court made December 13, 1991.

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Knight c. Indian Head School Division No. 19, [1990] 1 R.C.S. 653; (1990), 69 D.L.R. (4th) 489; [1990] 3 W.W.R. 289; 83 Sask. R. 81; 43 Admin. L.R. 157; 30 C.C.E.L. 237; 90 CLLC 14 010; 106 N.R. 17.

APPEL d'une injonction prononcée par l'Office national des transports pour faire cesser l'exploitation d'un service ambulancier aérien offert au public exploité sans licence par la Commission des services de la santé de la province du Manitoba. Appel rejeté.

AVOCATS:

W. Glenn McFetridge et *Marjorie A. Webb* pour la requérante.
Richard Makuch pour l'intimé.

PROCUREURS:

Le sous-procureur général de la province du Manitoba, Winnipeg, pour la requérante.
Direction générale des services juridiques de l'Office national des transports, Hull (Québec), pour l'intimé.

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

LE JUGE STONE, J.C.A.: Par son arrêté n° 1991-A-562 du 6 décembre 1991, l'intimé (l'Office) a sommé l'appelante¹ «de cesser l'exploitation d'un service ambulancier aérien offert au public pour lequel elle n'est pas licenciée»². Ce service était exploité sous le nom de «Lifeflight» à partir de Winnipeg. ^f

La seule question en litige est celle de savoir si l'Office était tenue à un devoir d'équité procédurale envers l'appelante au cours du processus qui a conduit au prononcé de l'injonction et, dans l'affirmative, si elle s'est acquittée de son devoir. ^h

Pour trancher cette question, il faut tenir compte tant du contexte factuel que du contexte législatif ⁱ

¹ Bien qu'elle soit désignée sous le nom de «requérante» dans l'avis d'appel, Sa Majesté la Reine du chef de la province du Manitoba sera désormais désignée sous le nom d'«appelante».

² Aux termes d'une ordonnance prononcée le 13 décembre 1991, la Cour a sursis à l'exécution de l'injonction.

the order was made. In October 1991, Mr. Dave Sawatsky contacted the Agency to inquire whether the appellant's air ambulance service had been licensed by the Agency. The Agency decided to investigate the matter on its own motion.³ That investigation ended with the submission to the Chairman and members of an executive report of November 25, 1991. This report and entries recorded in notes kept by the Agency's Field Investigations Directorate indicated that the investigation was directed both to Mr. Sawatsky's inquiry and to the possible laying of charges against the appellant for violation of the *National Transportation Act, 1987*, R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 28 (the Act).

By December 5, 1991 the Executive Report had reached the hands of the Agency's members. At the outset, the report indicates its legislative reference as "subsections 35(4), 71(1) and 71(2)" of the Act. It also indicates that as a result of the investigation it "has ascertained that the carrier has been and continues to operate in violation of the *National Transportation Act, 1987*." The following additional statements in this report are germane to the present proceeding:

The Agency has previously determined that "Air Ambulance Services" are "publicly available" and as such require a license under subsections 72(1) for operations in Southern Canada and under 72(2) of the *NTA, 1987*, for operations within, to or from the designated area.

The Province of Manitoba, Health Services Commission, has for the past several years operated an air ambulance service throughout the Province of Manitoba including within the designated area. This service is known as Lifeflight. It utilizes a Group C aircraft from a base at Winnipeg, Manitoba. The service is for the transfer of patients requiring ambulance services because of illness, injury or incapacity. This service is not

³ It is apparent that because Mr. Sawatsky's inquiry was not put in the form of a filed written complaint, it did not constitute an "application" as defined in s. 2 of the *National Transportation Agency General Rules*, SOR/88-23 [as am. by SOR/91-547, s. 1] and accordingly the Agency was not obliged to investigate it as a "complaint" under s. 35(1) of the Act in accordance with the procedure laid down in Part II of the Agency's Rules.

dans lequel l'arrêté a été pris. En octobre 1991, M. Dave Sawatsky est entré en communication avec l'Office pour savoir si celui-ci avait délivré une licence à l'appelante relativement à son service ambulancier aérien. L'Office a décidé de sa propre initiative de faire enquête sur la question³. Cette enquête s'est soldée par la présentation au président et aux membres de l'Office d'un rapport à l'intention des cadres daté du 25 novembre 1991. Il ressort de ce rapport et des inscriptions faites dans les notes conservées par la Direction des enquêtes régionales de l'Office que l'enquête portait à la fois sur la demande de renseignements de M. Sawatsky et sur le dépôt éventuel d'accusations contre l'appelante pour violation de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*, L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 28 (la Loi).

Dès le 5 décembre 1991, le rapport à l'intention des cadres était parvenu aux membres de l'Office. D'entrée de jeu, les auteurs du rapport précisent qu'ils se réfèrent aux [TRADUCTION] «paragraphe 35(4), 71(1) et 71(2)» de la Loi. Ils ajoutent que, par suite de l'enquête, ils ont [TRADUCTION] «constaté que le transporteur a exercé ses activités et continue à les exercer en violation de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux*». Les énoncés supplémentaires que l'on trouve dans le rapport se rapportent à la présente instance:

[TRADUCTION] L'Office a déjà déterminé que les «services ambulanciers aériens» sont «offerts au public» et qu'à ce titre, ils nécessitent une licence aux termes du paragraphe 72(1), pour les activités exercées dans le sud du Canada et aux termes du paragraphe 72(2) de la *Loi de 1987 sur les transports nationaux* pour les activités exercées à destination, en provenance ou à l'intérieur de la zone désignée.

La Commission des services de santé de la province du Manitoba exploite depuis quelques années un service ambulancier aérien dans la province du Manitoba, notamment à l'intérieur de la zone désignée. Ce service est désigné sous le nom de Lifeflight. On utilise des aéronefs du groupe C à partir d'une base située à Winnipeg (Manitoba) pour le transport de patients nécessitant des services ambulanciers en raison d'une

³ Il est évident que, parce que la demande de renseignements de M. Sawatsky n'a pas été formulée sous forme de plainte écrite, elle ne constituait pas une «demande» au sens de la définition contenue à l'art. 2 des *Règles générales de l'Office national des transports*, DORS/88-23 [mod. par DORS/91-547, art. 1] et que, par conséquent, l'Office n'était pas obligé de faire enquête sur la question comme s'il était saisi d'une «plainte» selon l'art. 35(1) de la Loi, en conformité avec la procédure établie à la partie II des règles de l'Office.

licensed under the National Transportation Act (1987), nor has any application for a license been received.

An investigation, into Lifeflight, was instigated by the Field Investigations Directorate of the National Transportation Agency as a result of a complaint received from Mr. David Sawatsky, of Thompson, Manitoba, who is the owner/operator of Northern Air Rescue Inc., a licensed carrier. At the time of his original complaint, Mr. Sawatsky was quite upset, since he had just received a Cease and Desist Order from the Manitoba Government in regards to his licensed air ambulance service. As a result of this Order, Health and Welfare Canada was refusing to use Northern Air Rescue's services and Mr. Sawatsky was facing the prospect of losing his business.

The investigation revealed that Lifeflight does indeed operate a publicly available air ambulance service within the Province of Manitoba for which it is not licensed, and that . . . one of its principal clients is the Federal Department of National Health and Welfare, which is being charged \$3.60 per mile, for the carriage of Federal hospital patients.

As a result of this investigation, the matter was referred to the RCMP for prosecution. The case is currently with the Department of Justice, and charges are expected to be laid shortly. In the course of the investigation, it is understood the R.C.M.P. spoke with representatives of Lifeflight and the Manitoba Attorney General's office to establish their point of view. The R.C.M.P. was not dissuaded from laying charges as a result of these conversations.

Lifeflight is continuing to operate as an unlicensed, publicly-available carrier. This is creating economic hardship for the only licensed air ambulance service in the area viz., Northern Air Rescue. It is considered that this situation could be corrected by the issuance of a Cease and Desist Order by the Agency.

This report left three options with the Agency. The first was that the Agency "determine that the service being offered by Lifeflight is a 'publicly available' service requiring a licence and issue a Cease and Desist Order;" the second was to require the appellant to "show cause why a cease and desist Order should not issue," action which the report went on to describe as "more cautious and would be the preferred approach if staff had not already undertaken an investigation;" the third was to determine that no license was required. The Agency's staff recom-

maladie, d'une blessure ou d'une incapacité. Lifeflight exploite ce service sans être titulaire d'une licence en vertu de la Loi de 1987 sur les transports nationaux et sans avoir demandé une telle licence.

^a La Direction des enquêtes régionales de l'Office national des transports a ouvert une enquête sur Lifeflight par suite d'une plainte portée par M. David Sawatsky de Thompson, au Manitoba, qui est le propriétaire et l'exploitant de la Northern Air Rescue Inc, un transporteur titulaire d'une licence. À l'époque de sa première plainte, M. Sawatsky était très contrarié, parce qu'il venait de recevoir une injonction du gouvernement du Manitoba au sujet de son service ambulancier aérien licencié. Par suite de cet arrêté, Santé et Bien-être social Canada a refusé d'utiliser les services de la Northern Air Rescue et M. Sawatsky risquait de perdre son entreprise.

^b L'enquête a révélé que Lifeflight exploite effectivement au Manitoba un service ambulancier aérien offert au public pour lequel elle n'est pas titulaire d'une licence et que . . . l'un de ses principaux clients est le ministère fédéral de la Santé et du Bien-être social, à qui elle demande 3,60 \$ le mille pour transporter les patients des hôpitaux fédéraux.

^c Par suite de cette enquête, l'affaire a été déferée à la G.R.C. pour qu'elle intente des poursuites. Le ministère de la Justice est présentement saisi de l'affaire et l'on s'attend à ce que des accusations soient portées sous peu. Sauf erreur, la G.R.C. a, au cours de l'enquête, parlé avec des représentants de Lifeflight et avec le bureau du procureur général du Manitoba pour connaître leur point de vue. La G.R.C. n'a pas été dissuadée de porter des accusations par suite de ces conversations.

^d Lifeflight exploite toujours sans licence un service de transport offert au public. Cette situation cause des difficultés économiques à Northern Air Rescue, qui est le seul service ambulancier aérien de la région qui soit titulaire d'une licence. On considère que cette situation pourrait être corrigée par le prononcé d'une injonction par l'Office.

^e Ce rapport laissait trois choix à l'Office. En premier lieu, l'Office pouvait [TRADUCTION] «déterminer que le service offert par Lifeflight est un service "offert au public" qui nécessite une licence et prononcer une injonction»; le deuxième choix offert à l'Office était d'enjoindre à l'appelante d'[TRADUCTION] «expliquer les raisons pour lesquelles une injonction ne devrait pas être prononcée», une mesure qui a été qualifiée dans le rapport de [TRADUCTION] «mesure plus prudente qui serait la solution préférée si le personnel n'avait pas déjà ouvert une enquête»; le troisième choix de l'Office consistait à décider qu'aucune licence n'était nécessaire. Le per-

mended the first option. That option was adopted on December 5, 1991.⁴

The formal order here under review was issued December 6, 1991. Among its recitals are the following:

AND WHEREAS the National Transportation Agency (hereinafter the Agency) has determined that air ambulance services which are publicly available require a licence under subsection 72(1) of the National Transportation Act, 1987, R.S.C., 1985, c. 28 (3rd Supp.), for operations in Southern Canada and under subsection 72(2) of the National Transportation Act, 1987, for operations within, to or from the designated area;

AND WHEREAS the Agency was advised that Lifeflight was operating an air ambulance service without a licence;

AND WHEREAS the Agency has investigated the matter and has confirmed that Lifeflight does in fact operate a publicly available air ambulance service for which it is not licensed;

AND WHEREAS the investigation was referred to the Royal Canadian Mounted Police;

AND WHEREAS Lifeflight is continuing to operate an unlicensed, publicly available air ambulance service, which is creating economic hardship for the only licensed air ambulance service in the area which is Northern Air Rescue Inc.;

It thus appears the Agency's investigation did reveal the operation by the appellant of its Lifeflight air ambulance service, that this service was publicly available and that the appellant held no federal licence to operate it. On this basis, the operation of the service was seen to contravene section 71 of the Act.

There is no dispute between the parties that the power of the Agency to make a cease and desist order is conferred by section 35 of the Act when read in the light of the prohibitions in section 71 and of the definition of "domestic service" in subsection 67(1) of the Act. These various provisions read as follows:

35. (1) The Agency may inquire into, hear and determine a complaint concerning any act, matter or thing prohibited, sanctioned or required to be done under any Act of Parliament that is administered in whole or in part by the Agency.

(2) The Agency may, on complaint or of its own motion, inquire into, hear and determine any matter concerning a

⁴ This method of decision-making appears to be in conformity with s. 32(2) of the Act, which allows the Agency to adopt a report made under s. 32(1) of an inquiry into any matter "as the decision or order of the Agency."

sonnel de l'Office a recommandé le premier choix et ce choix a été entériné le 5 décembre 1991⁴.

L'arrêté examiné en l'espèce a été pris le 6 décembre 1991. Il contenait notamment les attendus suivants:

ET ATTENDU que l'Office national des transports (ci-après appelé l'Office) a déterminé que les services ambulanciers aériens offerts au public nécessitent une licence aux termes du paragraphe 72(1) de la Loi de 1987 sur les transports nationaux, L.R.C. (1985), ch. 28 (3^e suppl.), pour exploiter dans le sud du Canada et sous le paragraphe 72(2) de la Loi de 1987 sur les transports nationaux pour exploiter à destination, en provenance ou à l'intérieur de la zone désignée;

ET ATTENDU que l'Office a été avisé que Lifeflight exploitait un service ambulancier aérien sans licence;

ET ATTENDU que l'Office a fait une enquête sur l'affaire et a confirmé qu'en effet, Lifeflight exploite un service ambulancier aérien offert au public pour lequel elle n'est pas licenciée;

ET ATTENDU que l'enquête a été soumise à la Gendarmerie Royale

ET ATTENDU que Lifeflight exploite toujours sans détenir une licence un service ambulancier aérien offert au public, causant ainsi des difficultés économiques pour Northern Air Rescue Inc. qui est la seule licenciée de service ambulancier aérien dans la région;

Il semble donc que l'enquête de l'Office a effectivement révélé que l'appelante exploitait son service ambulancier aérien Lifeflight, que ce service était offert au public et que l'appelante ne détenait pas de licence fédérale pour exploiter ce service. Pour ces motifs, l'Office a estimé que l'exploitation de ce service contrevenait à l'article 71 de la Loi.

Il n'est pas contesté entre les parties qu'il résulte du rapprochement de l'article 35 de la Loi et des interdictions contenues à l'article 71, ainsi que de la définition de l'expression «service intérieur» contenue au paragraphe 67(1) de la Loi, que l'article 35 de la Loi confère à l'Office le pouvoir de prononcer une injonction. Voici le texte de ces diverses dispositions:

35. (1) L'Office peut enquêter sur une plainte, l'entendre et en décider lorsqu'elle porte sur une question relevant d'une loi fédérale qu'il est chargé d'appliquer en tout ou en partie.

(2) De sa propre initiative ou sur plainte, l'Office peut faire enquête sur toute question relative à une licence ou à un permis

⁴ Cette façon de prendre une décision semble conforme à l'art. 32(2) de la Loi, qui permet à l'Office d'entériner «sous forme de décision ou d'arrêté» le rapport fait en vertu de l'art. 32(1) sur toute question.

licence or permit issued by the Agency under this Act or the suspension or cancellation of any such licence or permit.

(3) The Agency may, on complaint or of its own motion, inquire into, hear and determine any matter concerning safety under any Act of Parliament that is administered in whole or in part by the Agency.

(4) The Agency may require a person to do or refrain from doing any act, matter or thing that the person is or may be required to do or is prohibited from doing under any Act of Parliament that is administered in whole or in part by the Agency.

67. (1) In this Part,

“domestic service” means an air service that is publicly available for the transportation of passengers or goods, or both, between points in Canada, from and to the same point in Canada or between Canada and a point outside Canada that is not in the territory of another country;

71. (1) A person shall not operate a domestic service unless, in respect of that service, the person

- (a) holds a domestic licence;
- (b) holds a Canadian aviation document; and
- (c) has prescribed liability insurance coverage.

(2) A person shall not operate a domestic service using fixed wing aircraft between points or to or from any point in the designated area unless, in respect of that service, the person

- (a) holds a domestic licence issued under subsection 72(2) in respect of the points or point;
- (b) holds a Canadian aviation document; and
- (c) has prescribed liability insurance coverage.

By virtue of paragraph 103(1)(a) of the Act, a person who “wilfully contravenes section 71 . . . is guilty of an indictable offence or an offence punishable on summary conviction.”

Authority to issue a licence for the operation of a “domestic service” is conferred by subsections 72(1) and (2) of the Act. They read:

72. (1) On application to the Agency in respect of a domestic service, other than a domestic service referred to in subsection (2), and on payment of the appropriate fee, the Agency shall issue a domestic licence to the applicant if the applicant establishes in the application to the satisfaction of the Agency that the applicant

- (a) is a Canadian;
- (b) holds a Canadian aviation document in respect of the service to be provided under the licence; and

qu’il a délivré, y compris sa suspension ou son annulation, tenir des audiences à cet égard et trancher cette question.

(3) L’Office peut, sur plainte ou de sa propre initiative, enquêter sur une question de sécurité, l’entendre et en décider lorsqu’elle relève d’une loi fédérale qu’il est chargé d’appliquer en tout ou en partie.

(4) L’Office peut ordonner à quiconque d’accomplir un acte ou de s’en abstenir lorsque l’accomplissement ou l’abstention sont prévus par une loi fédérale qu’il est chargé d’appliquer en tout ou en partie.

67. (1) Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente partie.

«service intérieur» Service aérien offert au public pour le transport des passagers, des marchandises, ou des deux, soit à l’intérieur du Canada, soit entre un point qui y est situé et un point qui lui est extérieur, sans pour autant faire partie d’un autre pays.

71. (1) L’exploitation d’un service intérieur est subordonnée à la détention d’une licence intérieure, d’un document d’aviation canadien et de la police d’assurance responsabilité réglementaire à l’égard du service.

(2) L’exploitation d’un service aérien, par aéronefs à voilure fixe, à l’intérieur, à destination ou en provenance de tout point de la zone désignée, est subordonnée à la détention de la licence intérieure visée au paragraphe 72(2) à l’égard du point en cause, d’un document d’aviation canadien et de la police d’assurance responsabilité réglementaire à l’égard du service.

Aux termes de l’alinéa 103(1)a) de la Loi, «commet une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire ou mise en accusation quiconque . . . enfreint sciemment les articles 71».

Le pouvoir de délivrer une licence pour l’exploitation d’un «service intérieur» est conféré par les paragraphes 72(1) et (2) de la Loi, dont voici le libellé:

72. (1) L’Office, sur demande et paiement des droits indiqués, délivre une licence intérieure au demandeur d’une licence non visée au paragraphe (2) qui justifie du fait qu’il est Canadien et qu’il détient un document d’aviation canadien et la police d’assurance responsabilité réglementaire, ou qu’il possède une preuve d’assurabilité, à l’égard du service.

(c) has prescribed liability insurance coverage or evidence of such insurability in respect of the service to be provided under the licence.

(2) On application to the Agency and on payment of the appropriate fee, the Agency shall issue a domestic licence to the applicant that permits the applicant to operate a domestic service using fixed wing aircraft between points or to or from any point in the designated area if

(a) the applicant establishes in the application to the satisfaction of the Agency that the applicant

- (i) is a Canadian,
- (ii) holds a Canadian aviation document in respect of the service to be provided under the licence, and
- (iii) has prescribed liability insurance coverage or evidence of such insurability in respect of the service to be provided under the licence; and

(b) where an objection is made by an interested community, person or entity against the issuance of the licence, the Agency is satisfied that the issuance would not lead to a significant decrease of instability in the level of domestic service provided between points or to or from any point in the designated area.

It is clear that the Agency did not give the appellant any formal notice that it was about to make the cease and desist order. There can be no doubt, however, the appellant was informed that the Agency's investigation was underway. This is indicated in the notes which were kept by its Field Investigations Directorate. These contain an entry of December 3, 1991 with respect to a telephonic communication by Mr. Caldwell, the Agency's Field Investigations Officer, with Constable Lafrenière of the RCMP in Winnipeg. That entry reads:

He advised that Sgt. Dick Gratton advised Ms Lynn ROMEO, Manitoba Attorney General's Department on the 30 Oct. 91 that we were investigating "Lifeflight".

According to the same notes, this information was furnished in response to a request of Mr. Bruce Murray, the Agency's Program Coordinator in Hull, Quebec, for information with respect to whether "Manitoba Health Services were advised of complaint."

The position of the appellant on the issue before us is that it was entitled to an opportunity to be heard before the Agency made the cease and desist order. In support is cited the decision of the Supreme Court of Canada in *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653, in which it was decided

(2) L'Office, sur demande et paiement des droits indiqués, délivre une licence intérieure pour l'exploitation d'un service intérieur par aéronefs à voilure fixe à l'intérieur, à destination ou en provenance de la zone désignée, si:

a) le demandeur justifie du fait qu'il est Canadien et qu'il détient un document d'aviation canadien et la police d'assurance responsabilité réglementaire, ou qu'il possède une preuve d'assurabilité, à l'égard du service;

b) en cas d'opposition d'une collectivité ou personne ou de tout organisme ayant un intérêt à cet égard, l'Office est convaincu que la délivrance n'amènera pas une réduction importante du service intérieur à l'intérieur, à destination ou en provenance de tout point de la zone désignée ou n'y perturbera pas la prestation des services aériens.

Il est évident que l'Office n'a pas avisé officiellement l'appelante qu'il était sur le point de prononcer l'injonction. Il n'y a cependant aucun doute que l'appelante a été informée que l'enquête de l'Office était en cours, ainsi qu'il ressort des notes conservées par sa Direction des enquêtes régionales. Ces notes contiennent une inscription datée du 3 décembre 1991 qui porte sur une conversation téléphonique entre M. Caldwell, l'enquêteur régional de l'Office, et l'agent Lafrenière, de la GRC à Winnipeg. Cette inscription portait:

[TRADUCTION] Il a précisé que le sergent Dick Gratton avait informé le 30 octobre 1991 M^{me} Lynn ROMEO, du ministère du Procureur général du Manitoba, que l'Office faisait enquête sur «Lifeflight».

Suivant les mêmes notes, ce renseignement a été communiqué en réponse à une demande formulée par M. Bruce Murray, le coordonnateur des programmes de l'Office à Hull (Québec), en vue d'obtenir des renseignements au sujet de la question de savoir si [TRADUCTION] «les Services de santé du Manitoba ont été mis au courant de la plainte».

La position de l'appelante en ce qui concerne la question qui nous est soumise est qu'elle avait le droit d'être entendue avant que l'Office ne prononce l'injonction. À l'appui de sa thèse, elle cite l'arrêt *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, dans lequel la Cour suprême du

by a majority that there is a general right of procedural fairness depending on the presence of the three factors therein identified and discussed.

I am of the view that subsection 35(4) of the Act authorized the Agency to make the order in question without first affording an opportunity to be heard. Subsections 35(1), (2) and (3) all speak in terms of a “hearing” of some kind. Such is not the case with subsection 35(4). Counsel contends that this subsection merely allows the Agency to take the action which it has determined upon under subsections (1), (2) or (3) and, accordingly, that there was no need to repeat the requirement for a hearing. In my view, nothing in the language of subsection (4) suggests that its operation was intended to be so limited. That it was intended to stand alone is indicated by other language in the previous three subsections, requiring some sort of hearing prior to the making of an order, i.e. in the case of a complaint with respect to an act that is prohibited by a federal statute, or of a matter concerning a licence or permit that was issued by the Agency including the suspension or cancellation thereof, or of a matter concerning safety.

In *Knight, supra*, at pages 677-678, L’Heureux-Dubé J. stated:

Having come to the conclusion that there exists a general right to procedural fairness, the statutory framework must be examined in order to see if it modifies this right (*Wiseman v. Borneman*, [1969] 3 All E.R. 275, at p. 277, *per* Lord Reid). However, as was pointed out by Dickson J. in *Kane v. Board of Governors of the University of British Columbia, supra*, at p. 1113: “To abrogate the rules of natural justice, express language or necessary implication must be found in the statutory instrument.” Thus, the provisions of *The Education Act* must be quite clear to lead us to the conclusion that the respondent’s general right to procedural fairness has been restricted.

When the language of subsection 35(4) is contrasted with that of the previous three subsections, it can be seen that unlike that which is provided for in those subsections, no provision is made for any person affected by an order to be afforded an opportunity to be heard. In my view, therefore, although subsection 35(4) does not expressly abrogate the need for a hearing, it does so by necessary implication. The words of Sopinka J., dissenting in *Knight, supra*, at page 692,

Canada a décidé qu’il existe un droit général à l’équité procédurale lorsque les trois facteurs qui y sont définis et analysés sont réunis.

Je suis d’avis que le paragraphe 35(4) de la Loi autorisait l’Office à prendre l’arrêté en question sans accorder d’abord à l’appelante l’occasion d’être entendue. Les paragraphes 35(1), (2) et (3) parlent tous d’«audience». Tel n’est pas le cas du paragraphe 35(4). L’avocat prétend que ce paragraphe permet simplement à l’Office de prendre la mesure qu’il a prise en vertu des paragraphes (1), (2) ou (3) et, en conséquence, qu’il n’était pas nécessaire de répéter l’exigence relative à la tenue d’une audience. À mon avis, il n’y a rien dans le libellé du paragraphe (4) qui permette de penser que le législateur voulait limiter à ce point l’application de ce paragraphe. Le fait que le législateur voulait que ce paragraphe s’applique isolément ressort d’autres termes qui sont employés dans les trois paragraphes précédents et qui obligent l’Office à tenir une audience avant de prendre une mesure, c’est-à-dire lorsqu’il est saisi d’une plainte portant sur un acte interdit par une loi fédérale ou de toute question relative à une licence ou à un permis que l’Office a délivré, y compris la suspension ou l’annulation de ceux-ci, ou de toute question de sécurité.

Dans l’arrêt *Knight*, précité, le juge L’Heureux-Dubé déclare, aux pages 677 et 678:

Ayant conclu qu’il existe un droit général à l’équité procédurale, le cadre légal doit être scruté pour voir s’il vient modifier ce droit (*Wiseman v. Borneman*, [1969] 3 All E.R. 275, à la p. 277, lord Reid). Toutefois, comme le fait remarquer le juge Dickson dans l’arrêt *Kane c. Conseil d’administration de l’Université de la Colombie-Britannique*, précité, à la p. 1113: «Les règles de justice naturelle ne peuvent être abrogées que par un texte de loi exprès ou nettement implicite en ce sens». Donc, les dispositions de *The Education Act* doivent être bien claires pour qu’il y ait lieu de conclure qu’une restriction a été apportée au droit général de l’intimé à l’équité procédurale.

Lorsqu’on met en contraste le libellé du paragraphe 35(4) avec celui des trois paragraphes qui le précèdent, on peut constater que, contrairement à ce qui est prévu dans ces trois paragraphes, aucune disposition n’est prévue au paragraphe 35(4) en ce qui concerne la possibilité pour la personne visée par un arrêté d’être entendue. J’estime, par conséquent, que, bien que le paragraphe 35(4) ne supprime pas expressément la nécessité d’une audience, il le fait de façon

are appropriate to the present situation: "where the statute intended to create a right to be heard or to make representations, it was careful to say so."

Even if the statute could be construed as entitling the appellant to an opportunity to be heard before the order was made, it seems to me that this opportunity was in fact afforded on October 30, 1991, some five weeks before the Agency finally took action. According to the record the appellant was then made aware that the Agency's investigation into the Lifeflight service was underway. Nothing in the record suggests that the appellant was somehow not able to communicate with the Agency about that investigation or that it could not make representations with respect thereto if it cared to do so.

Finally, it is noted that by section 41 the Agency is itself empowered to "review, rescind or vary any decision or order made by it" in the circumstances therein described. Then section 64 provides for review of an Agency order "at any time" by the Governor in Council, in whom is vested power to "vary or rescind" it. Under subsection 65(1), an appeal lies from the Agency to this Court, with leave, on a "question of law or a question of jurisdiction" and, by subsection 65(3), such an appeal is required to be heard "as speedily as practicable." It is not to suggest that these possibilities of review or appeal argue against the existence of procedural fairness. That they should not is made clear by the majority in *Knigh*, *supra*, at page 680. But if on construction a statute can be seen to rule out procedural fairness in specific circumstances it is not inappropriate for a court to take note that the same statute provides the possibility of an order made *ex parte* being revisited by the Agency, revised or rescinded by the Governor in Council or appealed to this Court in the event, *inter alia*, that the power to make it was, for example, exercised carelessly or oppressively.

nettement implicite. Les propos que le juge Sopinka, qui était dissident dans l'arrêt *Knigh*, a tenus à la page 692 s'appliquent à la présente situation: «lorsque le législateur veut accorder le droit d'être entendu et de présenter des arguments, il prend soin de le faire».

Même si, en interprétant la loi, on pouvait conclure que celle-ci donne à l'appelante le droit d'être entendue avant la prise de l'arrêt, il me semble que cette occasion lui a effectivement été offerte le 30 octobre 1991, environ cinq semaines avant que l'Office ne prenne finalement une mesure. Suivant le dossier, l'appelante a alors été mise au courant que l'enquête menée par l'Office sur le service Lifeflight était en cours. Le dossier ne permet aucunement de conclure que l'appelante a été d'une façon ou d'une autre incapable de communiquer avec l'Office au sujet de cette enquête ou qu'elle ne pouvait faire valoir son point de vue à cet égard si elle se donnait la peine de le faire.

Finalement, je constate qu'aux termes de l'article 41, l'Office est lui-même habilité à «réviser, annuler ou modifier ses décisions ou arrêtés» dans les cas qui y sont prévus. L'article 64 confère par ailleurs au gouverneur en conseil le pouvoir de contrôler les arrêtés de l'Office en l'habilitant «à tout moment» à «modifier ou annuler» les arrêtés de l'Office. Aux termes du paragraphe 65(1), les décisions et arrêtés de l'Office sont susceptibles d'appel devant notre Cour «sur une question de droit ou de compétence» avec l'autorisation de la Cour, et, aux termes du paragraphe 65(3), cet appel est mené «aussi rapidement que possible». Je ne veux pas laisser entendre que ces recours en contrôle ou en appel témoignent contre l'existence de l'équité procédurale. Les juges majoritaires dans l'arrêt *Knigh*, précité, ont bien précisé, à la page 680, que ce n'est pas le cas. Mais si, en interprétant la loi, on constate que celle-ci exclut l'équité procédurale dans des circonstances déterminées, le tribunal peut légitimement prendre acte du fait que la même loi prévoit la possibilité qu'une ordonnance prononcée *ex parte* soit revue par l'Office, révisée ou annulée par le gouverneur général ou portée en appel devant la Cour, notamment dans le cas où le pouvoir de la rendre a été, par exemple, exercé de façon négligente ou abusive.

In the result, I would dismiss this appeal.

ISAAC C.J.: I agree.

DESJARDINS J.A.: I concur.

En conséquence, je rejetterais l'appel.

LE JUGE EN CHEF ISAAC: Je suis du même avis.

LE JUGE DESJARDINS, J.C.A.: Je souscris à ces
^a motifs.