

### In re North Coast Air Services Limited

Court of Appeal, Jackett C.J., Walsh J. and Sheppard D.J.—Prince Rupert, B.C., February 28, 29 and March 1; Ottawa, March 13, 1972.

*Judicial review—Air Transport Committee of Canadian Transport Commission—Air carrier's licence—Amendment of, by attaching condition prohibiting carriage between certain points in the routes of scheduled carrier—Representations invited before amendment made—Whether rules of natural justice govern—No hearing provided for—Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3, s. 16(6) and (8).*

*Carriage by Air—Air Transport Committee—Air Carriers—Amendment of licences after issue—Restrictions placed on routes—Right to restrict routes by amendment of licence—Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3, s. 16(6) and (8).*

In 1968 the Supreme Court of Canada held invalid a general order made in 1951 by the Air Transport Board providing that no commercial air carrier might carry traffic between points named in a licence of a Class 1 or Class 2 carrier. In 1970 the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission wrote each of some 450 commercial air carriers that public convenience and necessity required the protection of routes served by Class 1 and Class 2 carriers against the operations of Class 4 carriers, and that it proposed to amend each of their licences by attaching thereto the condition formerly contained in the general order. Each of the 450 licensees was however invited to make representations as to why such condition should not be attached to its licence. Only 58 licensees made representations, but the Committee attached the condition to all Class 4 licences. Appellant, a Class 4 carrier since 1959, applied under section 28 of the *Federal Court Act* to set aside the Committee's decision and simultaneously appealed therefrom under section 64(2) of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17.

*Held*, the appeal and application must be dismissed.

*Per* Jackett C.J. and Walsh J.: The rules of natural justice applied and the Commission could only amend an air carrier's licence under section 16(8) of the *Aeronautics Act* after affording the licensee a fair opportunity for correcting or contradicting any relevant statement prejudicial to the licensee's view. The Commission had done so because (1) appellant had been invited to make representations against the policy announced by the Commission before it finally decided to attach the condition to appellant's licence, and (2) although the Commission in its letter did not set out the factual situation upon which its policy decision was based, appellant as an experienced air carrier knew what it was, viz the obligation of scheduled air carriers to maintain regular service on routes without regard to traffic volume. *The King v. Port of London Authority* [1919] 1 K.B. 176, per Bankes

### In re North Coast Air Services Limited

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, le juge Walsh et le juge suppléant Sheppard—Prince Rupert (C.-B.), les 28 et 29 février et le 1<sup>er</sup> mars; Ottawa, le 13 mars 1972.

*Examen judiciaire—Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports—Permis de transporteur aérien—Modification du permis par l'adjonction de conditions interdisant le transport entre certains points des itinéraires d'un transporteur à horaire fixe—Invitation à faire des observations avant que la modification ne soit faite—Les règles de la justice naturelle sont-elles applicables—Aucune audition prévue—Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, c. A-3, art. 16(6) et (8).*

*Transports aériens—Comité des transports aériens—Transporteurs aériens—Modification des permis après leur délivrance—Restrictions imposées aux itinéraires—Droit de limiter les itinéraires par modification du permis—Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, c. A-3, art. 16(6) et (8).*

En 1968, la Cour suprême du Canada jugea nulle une ordonnance générale édictée en 1951 par la Commission des transports aériens qui prévoyait que nul transporteur aérien commercial ne pouvait acheminer du trafic entre des points nommés dans un permis des classes 1 ou 2. En 1970, le comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports envoya à 450 transporteurs aériens commerciaux une lettre portant que la commodité et les besoins du public exigeaient que les itinéraires des transporteurs des classes 1 et 2 soient protégés en interdisant aux transporteurs de classe 4 de les exploiter et qu'il proposait la modification de chaque permis y adjoignant la condition contenue auparavant dans l'ordonnance générale. Toutefois, les 450 titulaires de permis furent invités individuellement à présenter des observations concernant les raisons de ne pas adjoindre cette condition à leur permis. Cinquante-huit titulaires seulement présentèrent des observations, mais le comité adjoignit la condition à tous les permis de classe 4. L'appelante, transporteur de classe 4 depuis 1959, introduisit, en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, une demande d'annulation de la décision du comité et en interjeta simultanément appel en vertu de l'article 64(2) de la *Loi nationale sur les transports*, S.R.C. 1970, c. N-17.

*Arrêt*: rejet de l'appel et de la demande.

(1) Le juge en chef Jackett et le juge Walsh: les règles de la justice naturelle s'appliquaient et la Commission ne pouvait modifier un permis de transporteur aérien en vertu de l'article 16(8) de la *Loi sur l'aéronautique* qu'après avoir accordé au titulaire une possibilité réelle de corriger ou de contredire toute déclaration pertinente préjudiciable à son point de vue. La Commission l'avait fait car (1) elle invita l'appelante à présenter ses observations sur les principes directeurs annoncés par la Commission avant de décider d'adjoindre définitivement la condition à son permis, et (2) bien que la Commission n'ait pas exposé dans sa lettre la situation de fait qui justifiait ses principes directeurs, l'appelante, en tant que transporteur aérien ayant de l'expérience, était au courant de la question, c'est-à-dire de l'obligation incombant aux transporteurs aériens à horaire fixe d'assurer un service régulier sur des itinéraires quelle que

L. J. at p. 184, applied; *Board of Education v. Rice* [1911] A.C. 179, referred to.

*Per Sheppard D.J.*: The only condition attached by Parliament to the exercise of the Commission's power to amend a licence under section 16(8) of the *Aeronautics Act* is that public convenience and necessity so require; and that power has been expressly made a matter for the Commission's opinion, which the Commission may form without a hearing and without observing the principles of natural justice. *Liversidge v. Anderson* [1942] A.C. 206, applied.

*Held also (per Jackett C.J. and Walsh J.)*, under section 16(8) of the *Aeronautics Act* the Commission can attach a condition to a licence by amendment as freely as under section 16(6) when issuing the licence.

APPEAL from decision of Air Transport Committee of Canadian Transport Commission and application to set the decision aside.

A. A. W. MacDonnell, Q.C. for North Coast Air Services Limited.

J. M. Fortier, Q.C. and N. Norton for Air Transport Committee.

John B. Hamilton, Q.C. for Canadian Pacific Airlines.

F. Lemieux for Pacific Western Airlines.

A. Garneau for Attorney General of Canada.

M. R. Robertson for Trans-Provincial Airlines.

JACKETT C.J. (orally)—This is an application under section 28 of the *Federal Court Act* to review and set aside a decision of the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission dated October 20, 1971, adding conditions to the appellant's Commercial Air Services Licence No. A.T.C. 1016/59(C) and an appeal from the same decision under section 64(2) of the *National Transportation Act*, R.S.C. 1970, c. N-17, as amended by the *Federal Court Act* read with section 10 of the *Revised Statutes Act*, c. 48 of the Statutes of 1964-65. The application and the appeal were joined, by order of the Court, into one proceeding.

soit l'importance du trafic. Arrêt suivi: *Le Roi c. Port of London Authority* [1919] 1 K.B. 176, le juge lord Bankes, à la p. 184; arrêt mentionné: *Board of Education c. Rice* [1911] A.C. 179.

Le juge suppléant Sheppard: la seule condition posée par le Parlement à l'exercice par la Commission de ses pouvoirs de modification des permis en vertu de l'article 16(8) de la *Loi sur l'aéronautique* est que la commodité et les besoins du public l'exigent; l'exercice de ce pouvoir est expressément laissé à la discrétion de la Commission, qui peut former son opinion sans audience et sans tenir compte des principes de la justice naturelle. Arrêt suivi: *Liversidge c. Anderson* [1942] A.C. 206.

(2) Le juge en chef Jackett et le juge Walsh: en vertu de l'article 16(8) de la *Loi sur l'aéronautique*, la Commission peut adjoindre une condition à un permis par voie de modification tout aussi librement qu'elle peut le faire en délivrant un permis en vertu de l'article 16(6).

APPEL d'une décision du comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports et demande d'annulation de la décision.

A. A. W. MacDonnell, c.r. pour North Coast Air Services Limited.

J. M. Fortier, c.r. et N. Norton pour le comité des transports aériens.

John B. Hamilton, c.r. pour Canadian Pacific Airlines.

F. Lemieux pour Pacific Western Airlines.

A. Garneau pour le procureur général du Canada.

M. R. Robertson pour Trans-Provincial Airlines.

LE JUGE EN CHEF JACKETT (oralement)—En l'espèce, il est présenté en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* une demande d'examen et d'annulation d'une décision du comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports, datée du 20 octobre 1971, qui ajoutait des conditions au permis de service aérien commercial n° A.T.C. 1016/59(C) de l'appelante, et il est interjeté appel de la même décision en vertu de l'article 64(2) de la *Loi nationale sur les transports* (S.R.C. 1970, c. N-17) telle que modifiée par la *Loi sur la Cour fédérale*, lu en corrélation avec l'article 10 de la *Loi concernant les Statuts révisés* (S.C. 1964-65, c. 48). La demande et l'appel ont été

It is not without interest to review chronologically a series of events leading up to this proceeding.

In 1959 a licence was granted to the appellant under Part II of the *Aeronautics Act* to operate, *inter alia*, a charter commercial air service from a base at Prince Rupert, British Columbia. This licence was expressed to remain in effect until suspended or cancelled. It was replaced by the then new Canadian Transport Commission on August 6, 1968 by Licence No. A.T.C. 1016/59(C). When the original licence was issued in 1959, there was in existence an order known as General Order 5/51, made by the Air Transport Board on October 23, 1951, whereby it was ordered that no commercial air carrier should carry traffic between points named on the same licence of *inter alia* any Class 1 scheduled commercial air carrier or between points named on the same licence of any Class 2 non-scheduled commercial air carrier except in certain defined circumstances.

In 1967, the appellant having been convicted of breaches of General Order 5/51, the British Columbia Court of Appeal, on appeal from such convictions, held that Order No. 5/51 was *ultra vires* (*Regina v. North Coast Air Services Ltd.* 65 D.L.R. (2d) 334).

The next step was that, the *National Transportation Act*, c. 69 of 1966-67, having come into force, the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission, on January 17, 1968, enacted an order No. 1968-A-5 purporting to make General Order No. 5/51, and others, orders of the Air Transport Committee. In *North Air Services Ltd. v. Canadian Transport Commission* [1968] S.C.R. 940, General Order No. 5/51 and the other orders referred to in No. 1968-A-5 were declared invalid by the Supreme Court of Canada.

réunis en une seule procédure par ordonnance de la Cour.

Il est utile d'examiner, dans l'ordre chronologique, la série d'événements qui ont conduit à ces procédures.

En 1959, en vertu de la Partie II de la *Loi sur l'aéronautique*, l'appelante s'est vu accorder un permis d'exploiter, entre autres, un service aérien commercial d'affrètement à partir d'une base sise à Prince Rupert (Colombie-Britannique). Il y était stipulé qu'il resterait en vigueur jusqu'à sa suspension ou son annulation. Le 6 août 1968, la toute nouvelle Commission canadienne des transports le remplaça par le permis n° A.T.C. 1016/59(C). Lorsque le premier permis fut délivré en 1959, il existait une ordonnance intitulée Ordonnance générale n° 5/51, édictée par la Commission des transports aériens le 23 octobre 1951, qui ordonnait que nul transporteur aérien exploitant un service commercial ne fasse de trafic, entre autres, entre des points nommés dans un permis accordé à tout transporteur aérien exploitant un service commercial à horaires fixes de la classe 1 ou entre des points nommés dans un permis accordé à tout transporteur aérien exploitant un service commercial sans horaire fixe de la classe 2 sauf dans certaines circonstances précisées dans l'Ordonnance.

En 1967, l'appelante ayant été reconnue coupable de la violation de l'Ordonnance générale n° 5/51, la Cour d'appel de la Colombie-Britannique jugea, en appel de ces inculpations, que l'Ordonnance n° 5/51 était *ultra vires* (*Regina c. North Coast Air Services Ltd.* 65 D.L.R. (2<sup>e</sup>) 334).

A l'étape suivante, par suite de l'entrée en vigueur de la *Loi nationale sur les transports* (S.C. 1966-67, c. 69), le comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports adopta, le 17 janvier 1968, l'Ordonnance n° 1968-A-5 dans le but de transformer l'Ordonnance générale n° 5/51 et certaines autres ordonnances en ordonnances du comité des transports aériens. Dans l'arrêt *North Air Services Ltd. c. La Commission canadienne des transports* [1968] R.C.S. 940, la Cour suprême du Canada déclara que l'Ordonnance générale

By an order of the Air Transport Committee dated October 20, 1971, Order No. 1971-A-331, a condition was added to the appellant's licence No. A.T.C. 1016/59(C) prohibiting the appellant, as licensee, from carrying traffic between points on a route served by a Class 1 or Class 2 carrier except in certain defined circumstances.

This proceeding is an attack on the validity of the aforesaid Order No. 1971-A-331 of October 20, 1971.

The attack on the validity of the order in question falls into two parts, viz:

- (a) the first position taken by the appellant is that the Canadian Transport Commission has no authority to impose any limitation on the sphere of operations of one carrier designed to give protection to another carrier, or to create monopolies, and, in any event, cannot do so by way of an amendment to a licence, and
- (b) in the alternative, the appellant takes the position that, even if the Commission had power to attach the conditions on its licence in question here, it did not validly do so.

The provisions of the *Aeronautics Act*, R.S.C. 1970, c. A-3, that bear directly on the Commission's powers to make the order here in question are:

9. (1) In this Part

"commercial air service" means any use of aircraft in or over Canada for hire or reward;

16. (1) The Commission may issue to any person applying therefor a licence to operate a commercial air service in the form of licence applied for or in any other form.

(3) The Commission shall not issue any such licence unless it is satisfied that the proposed commercial air service is and will be required by the present and future public convenience and necessity.

n° 5/51 et les autres ordonnances mentionnées dans l'Ordonnance n° 1968-A-5 étaient nulles.

En date du 20 octobre 1971, le comité des transports aériens édicta l'Ordonnance n° 1971-A-331 qui ajoutait une condition au permis n° A.T.C. 1016/59(C) de l'appelante l'empêchant, en tant que titulaire du permis, d'acheminer du trafic entre des points d'une route desservie par des transporteurs des classes 1 ou 2 excepté dans des circonstances précisées dans l'Ordonnance.

Par la présente procédure, la validité de l'Ordonnance n° 1971-A-331 du 20 octobre 1971 est contestée.

La contestation de la validité de l'ordonnance en question se divise en deux parties, savoir:

- a) au premier chef, selon l'appelante la Commission canadienne des transports n'a pas le pouvoir d'imposer des restrictions à la sphère d'exploitation d'un transporteur donné dans le but de protéger un autre transporteur ou de créer des monopoles, et, en tous cas, elle ne peut pas le faire par voie de modification du permis, et
- b) subsidiairement, selon l'appelante, même si la Commission avait le pouvoir d'adjoindre des conditions au permis en question, elle ne l'a pas fait de manière valable.

Les dispositions de la *Loi sur l'aéronautique* (S.R.C. 1970, c. A-3) portant directement sur les pouvoirs de la Commission d'édicter l'Ordonnance en question, sont les suivantes:

9. (1) Dans la présente Partie

«service aérien commercial» signifie tout emploi d'aéronef dans les limites ou au-dessus du Canada, moyennant un prix de louage ou une rémunération;

16. (1) La Commission peut délivrer, à toute personne qui en fait la demande, un permis d'exploitation d'un service aérien commercial qui revêt la forme du permis demandé ou toute autre forme.

(3) La Commission ne doit pas délivrer de permis de ce genre à moins qu'elle ne soit convaincue que le service aérien commercial projeté est et sera requis pour la commodité et les besoins présents et futurs du public.

(6) In issuing any licence, the Commission may prescribe the routes that may be followed or the areas to be served and may attach to the licence such conditions as the Commission may consider necessary or desirable in the public interest, and, without limiting the generality of the foregoing, the Commission may impose conditions respecting schedules, places of call, carriage of passengers and freight, insurance, and, subject to the *Post Office Act*, the carriage of mail.

(8) The Commission may suspend, cancel or amend any licence or any part thereof where, in the opinion of the Commission, the public convenience and necessity so requires.

17. (1) No person shall operate a commercial air service unless he holds a valid and subsisting licence issued under section 16.

These provisions follow the traditional formula for creating monopolies and quasi-monopolies in the transportation field for the purpose of ensuring that, to the extent possible, the service required by the public is supplied by persons operating in the private sphere. Certainly, when subsection (1) of section 16 is read with section 17, it would seem that, if a licence is issued to one person to operate on a particular route, and there are no other licensees, that person will have a monopoly in respect of that route. Furthermore, it is obviously a possibility that the Commission will have satisfied itself that the only basis on which it can ensure a scheduled service over a particular route is by granting a licence for that route to a person on terms that he service the route—it being understood that he can only be expected to service it if he is protected from all competition. In such a case, it is apparent that the Commission might conclude that public convenience and necessity requires that charter licences granted to third persons be so framed as to protect the operator of such a scheduled route from competition. In my view, therefore, the condition that is the subject of the order under attack is one that the Commission may attach to a licence as necessary or desirable in the public interest and I find nothing in Part I of the *Aeronautics Act* inconsistent with that conclusion. Nor do I find anything inconsistent with that conclusion in the decisions of the British Columbia Court of Appeal and the Supreme Court of Canada to

(6) Lorsqu'elle délivre un permis, la Commission peut prescrire les itinéraires qui peuvent être suivis ou les régions à desservir, et elle peut joindre au permis les conditions qu'elle juge nécessaires ou désirables dans l'intérêt public; et, sans restreindre la généralité des dispositions qui précèdent, elle peut imposer des conditions concernant les horaires, les ports d'escale, le transport des passagers et des marchandises, ainsi que les assurances, et, sous réserve de la *Loi sur les postes*, le transport du courrier postal.

(8) La Commission peut suspendre, annuler ou modifier la totalité ou toute partie d'un permis, si, à son avis, la commodité et les besoins du public l'exigent.

17. (1) Nul ne doit exploiter un service aérien commercial à moins qu'il ne détienne un permis valable et restant en vigueur délivré aux termes de l'article 16.

Ces dispositions suivent la formule traditionnelle portant création de monopoles et de quasi-monopoles dans le domaine des transports pour que, dans la mesure du possible, ce soit l'entreprise privée qui assure les services demandés par le public. Naturellement, quand on lit le paragraphe (1) de l'article 16 en corrélation avec l'article 17, il ressort que, si un permis d'exploitation est délivré à une personne pour qu'elle exploite un itinéraire particulier et qu'il n'y a pas d'autres titulaires de permis, cette personne détiendra le monopole de cet itinéraire. En outre, il est tout à fait possible que la Commission ait constaté que le seul moyen d'assurer la desserte à heure fixe d'un itinéraire particulier est d'accorder un permis pour cet itinéraire à une personne à condition qu'elle desserve l'itinéraire—étant entendu que cela ne peut être exigé que si elle est protégée de toute concurrence. Dans un tel cas, il est clair que la Commission peut conclure qu'il faut que, pour la commodité et les besoins du public, les permis d'affrètement accordés à des tiers soient rédigés de manière à protéger de la concurrence l'exploitant d'un tel itinéraire tenu de respecter un horaire. Donc, à mon avis, la condition qui est l'objet de l'ordonnance contestée fait partie de ce que la Commission peut adjoindre à un permis comme étant nécessaire ou souhaitable dans l'intérêt public et je ne trouve rien d'incompatible avec cette conclusion dans la Partie I de la *Loi sur l'aéronautique*. De même, il n'y a rien d'incompatible avec cette conclusion dans

which I have referred. Tysoe J.A. expressly said that "It may be that the Board had the power to attach to the appellant's licence a condition prohibiting it from carrying traffic between two or more of the points named in the licence of B.C. Airlines Limited" and he referred in that connection to the then section 15(1) and (6) of the *Aeronautics Act* (now section 16(1) and (6)). He said that that, however, was not the question before the Court at that time because General Order 5/51 was "a blanket order of general application to the entire body of air carriers in Canada who are within the class of commercial carriers". In the Supreme Court of Canada, Martland J., delivering the judgment of the Court, agreed with the reasoning of Tysoe J.A. for holding that section 15, as it then was, could not be used to support General Order 5/51.

In my view, therefore, the condition under attack is one that can be attached to a charter licence, under section 16(6), when it is being issued, if the Commission considers it necessary or desirable in the public interest to do so.

Furthermore, in my opinion, if the condition is one that can be attached to a licence when it is being issued, it may be attached to the licence by amendment, in the exercise of the Commission's powers under section 16(8), "where, in the opinion of the Commission, the public convenience and necessity so requires". I can find nothing in the words used in the statute, or in the scheme of the statute, that makes the result that can be achieved by amendment under section 16(8) something less than what could have been done when the licence was being issued, assuming the opinion of the Commission that it is required by the public convenience and necessity.

The appellant contends, however, that this is not a simple case of amending the appellant's licence because the Commission at the same time took steps to attach the same condition to the appellant's licence and to every other existing charter licence and that this was, therefore,

les décisions de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique et de la Cour suprême du Canada que j'ai mentionnées. Le juge d'appel Tysoe déclarait expressément que [TRADUCTION] «il se peut que la Commission ait le pouvoir d'adjoindre au permis de l'appelante une condition l'empêchant d'acheminer du trafic entre deux ou plusieurs points désignés dans le permis de la B.C. Airlines Limited» et il mentionna à cet égard l'article 15(1) et (6) de la *Loi sur l'aéronautique* (l'actuel article 16(1) et (6)). Toutefois, il déclara que ce n'était pas la question que la Cour devait résoudre à ce moment-là car l'Ordonnance générale n° 5/51 était [TRADUCTION] «une ordonnance de portée générale applicable à l'ensemble des transporteurs aériens du Canada appartenant à la catégorie des transporteurs commerciaux». En Cour suprême du Canada, le juge Martland, rendant la décision de la Cour, approuva le raisonnement suivi par le juge d'appel Tysoe pour décider que l'article 15 d'alors ne pouvait pas être utilisé à l'appui de l'Ordonnance générale n° 5/51.

Par conséquent, à mon avis, la condition contestée fait partie de celle que l'on peut adjoindre à un permis d'affrètement lors de sa délivrance, en vertu de l'article 16(6), si la Commission juge nécessaire ou souhaitable de le faire dans l'intérêt public.

En outre, à mon point de vue, si cette condition fait partie de celles que l'on peut adjoindre à un permis lors de sa délivrance, alors la Commission, dans l'exercice de ses pouvoirs, peut l'adjoindre à un permis par voie de modification en vertu de l'article 16(8) «si, à son avis, la commodité et les besoins du public l'exigent». A mon avis, il n'y a rien ni dans les termes ni dans l'esprit de la Loi qui porte qu'une condition qu'il était possible d'adjoindre au moment de la délivrance du permis ne peut l'être par voie de modification en vertu de l'article 16(8), à condition toutefois que, de l'avis de la Commission, ce soit nécessaire pour la commodité et les besoins du public.

Toutefois, l'appelante soutient qu'il ne s'agit pas simplement d'une modification de son permis parce que la Commission a pris en même temps des mesures propres à adjoindre ladite condition au permis de l'appelante et à celui de tous les autres affrêteurs existants et qu'il s'a-

an attempt to do indirectly what the Supreme Court of Canada held that the Commission could not do directly, namely, to make a general order prohibiting all charter licensees from operating between points on a Class 1 or Class 2 route with specified exceptions. I cannot agree that it follows from the lack of authority to enact a prohibition by way of general order that there is no authority to attach a condition to every licence having the same prohibitory effect. If the Commission had authority to enact a general prohibitory order, it would have created a legal prohibition regardless of the circumstances existing in any particular case. It had no authority to enact any such regulation.<sup>1</sup> On the other hand, the Commission has express authority to attach to an individual licence a condition that would impose such a prohibition on the particular licensee, if the Commission considers it "necessary or desirable in the public interest" (s. 16(6)) or "where, in the opinion of the Commission, the public convenience and necessity so requires" (s. 16(8)). This involves the Commission addressing itself to the requirements of the particular situation in respect of each licence in the light of such general policy principles as it may have adopted. If, having done so, the Commission reaches, by a proper process of reasoning, the same result in every case, the final result is a valid exercise of its powers even though, in effect, it is the same as the result it tried, at an earlier stage, to achieve by an exercise of a regulation making power that it did not have. In the one case it will have done what Parliament authorized it do so. In the other case it tried to do what it was not authorized to do.

That brings me to the second branch of the case which is the appellant's contention that, in its case, there has been a failure by the Commission to comply with the requirements of natural justice before making the order under attack so that the order was not a valid exercise of the power conferred on the Commission by section 16(8).

The attack from this point of view is summarized by the appellant's memorandum as follows:

gissait donc d'une tentative de faire indirectement ce que la Cour suprême du Canada avait jugé que la Commission ne pouvait faire directement, savoir, prendre une ordonnance générale interdisant à tous les titulaires de permis d'affréteurs d'assurer un service entre des bases sur des itinéraires de classe 1 ou 2 sauf certaines exceptions précises. Je ne peux pas déduire du fait que la Commission n'avait pas le pouvoir d'adopter une interdiction par voie d'une ordonnance générale qu'elle ne pouvait adjoindre à chaque permis une condition ayant le même effet prohibitif. Si la Commission avait eu le pouvoir d'adopter une ordonnance prohibitive générale, elle aurait créé une interdiction légale quelles que soient les circonstances dans chaque cas particulier. Elle n'avait pas le pouvoir d'adopter un tel règlement.<sup>1</sup> Par contre, la Commission a le pouvoir exprès d'adjoindre à un permis particulier une condition imposant une telle interdiction à son titulaire si elle estime que c'est «nécessaire ou désirable dans l'intérêt public» (art. 16(6)) ou «si, à son avis, la commodité ou les besoins du public l'exigent» (art. 16(8)). Ceci implique que la Commission étudie la situation particulière pour chaque permis, à la lumière des principes généraux d'orientation qu'elle a adoptés. Si, ce faisant, la Commission, par un raisonnement approprié, arrive au même résultat dans chaque cas, le résultat final est un exercice valable de ses pouvoirs même si, en fait, ce résultat est le même que celui qu'elle avait tenté antérieurement d'obtenir en utilisant un pouvoir réglementaire qu'elle ne possédait pas. Dans un cas, elle a fait ce que le Parlement l'a autorisée à faire. Dans l'autre, elle a tenté de faire ce qu'elle n'était pas en droit de faire.

Ceci m'amène à la deuxième partie de l'affaire. Selon la prétention de l'appelante, la Commission a, dans son cas, omis de se conformer aux exigences de la justice naturelle avant d'édicter l'ordonnance contestée, de telle sorte que cette dernière ne correspondait pas à un exercice valable du pouvoir que l'article 16(8) confère à la Commission.

Dans son mémoire, l'appelante résume ses arguments à l'appui de ce point de vue de la manière suivante:

If the Court should consider that the Commission had the lawful authority under the "Aeronautics Act" to pass the Order that it did, which it is submitted cannot be found, then the manner in which the licence was amended amounted to a decision founded on an erroneous finding made without regard to the material before the Commission.

It is submitted that the file the Commission produced, which is the material in the possession of the Commission, that it considered before it issued the Order in question, does not disclose any material that could remotely allow the Commission to properly conclude there were any merits in amending the applicant's licence. There were no studies of any matters economic or otherwise before it nor any other material that would justify any carrier being restricted in its routes and in particular none to justify restricting North Coast Air Services Ltd. in its routes either in its immediate area or elsewhere. In addition there were cogent reasons put forward by North Coast Air Services Ltd. for not amending its licence.

It is submitted that to conclude that route protection should be imposed upon licensees the Commission must have considered extraneous matters beyond the material filed and if so in not communicating any other material considered to the licence it offends against the principles of natural justice.

*Board of Education v. Rice et al* (1911) 80 L.J.K.B. 796 (HL) [[1911] A.C. 179.]

It is submitted that the course of conduct of the Commission right from the first appeal of North Coast Air Services Ltd. to the Supreme Court of Canada was to reinstitute route protection regardless of need or otherwise and having failed to succeed by regulations now attempts to do indirectly that which it cannot do directly.

It is submitted that the Commission acted in a capricious and arbitrary manner in purporting to amend the licence of North Coast Air Services Ltd. along with 417 other licences according to a predetermined decision made on August 10th, 1970 or earlier that "public convenience and necessity requires that routes served by Class 1 and Class 2 Air Carriers should be protected against the operations by Class 4 Air Carriers". This despite cogent reasons put forward by North Coast Air Services Ltd. and other carriers against imposing route protection and no evidence in the material before it to the contrary.

To appreciate what weight if any there is in these objections, it is necessary first to review chronologically the relevant material to be found in the record. The following is what, as it seems to me, requires to be considered in this connection:

[TRADUCTION] Si la Cour considère qu'il est loisible à la Commission en vertu de la «Loi sur l'aéronautique» d'édicter l'ordonnance en question, bien qu'à notre avis, on ne puisse pas y trouver la moindre justification dans la Loi, alors, la manière dont le permis a été modifié revient à une décision fondée sur une conclusion erronée à laquelle on est arrivé sans tenir compte des éléments présentés à la Commission.

Nous soutenons que le dossier que la Commission a produit, qui constitue les éléments à sa disposition dont elle a tenu compte avant d'édicter l'ordonnance en question, ne révèle rien qui pourrait plus ou moins permettre à la Commission de conclure à bon droit qu'elle était fondée à modifier le permis de la demanderesse. On n'y trouve aucune étude des problèmes économiques ou autres, ni aucun autre élément pouvant justifier de restreindre les itinéraires d'un transporteur et, en particulier, rien qui, dans le cas de la North Coast Air Services Ltd., justifierait la limitation de ses itinéraires tant dans la région où elle exerce son entreprise qu'ailleurs. En outre, la North Coast Air Services Ltd. a avancé des raisons incontestables pour qu'on ne modifie pas son permis.

Nous soutenons que, pour conclure qu'il fallait imposer aux titulaires de permis une protection des itinéraires, la Commission a dû considérer des questions étrangères aux éléments déposés et, s'il en est ainsi, elle a enfreint les principes de la justice naturelle en ne communiquant pas les autres éléments considérés au titulaire du permis.

*Board of Education c. Rice et autres* (1911) 80 L.J.K.B. 796 (C. des L.) [[1911] A.C. 179.]

Nous soutenons que, dès le premier appel de la North Coast Air Services Ltd. à la Cour suprême du Canada, le but de la Commission a été de rétablir la protection des itinéraires sans tenir compte des besoins ou de tout autre facteur et que, n'y étant pas parvenu par le biais d'un règlement, elle essaie maintenant de faire indirectement ce qu'elle ne peut pas faire directement.

Nous soutenons que la Commission a agi de manière arbitraire et avec légèreté en prétendant modifier le permis de la North Coast Air Services Ltd. ainsi que 417 autres permis, conformément à une décision prédéterminée datant du 10 août 1970 (ou même antérieure à cette date) et portant que [TRADUCTION] «la commodité et les besoins du public exigent que les itinéraires desservis par les transporteurs aériens des classes 1 et 2 soient protégés en interdisant aux transporteurs aériens de classe 4 de les exploiter». Cette décision fut prise malgré les raisons incontestables avancées par la North Coast Air Services Ltd. et les autres transporteurs contre l'imposition d'une protection des itinéraires et bien qu'aucune preuve à l'effet contraire n'ait été versée au dossier.

Pour évaluer la portée de ces objections, si elles en ont une, il faut tout d'abord examiner dans l'ordre chronologique les éléments pertinents que l'on trouve au dossier. A mon avis, les documents que l'on doit étudier à cet égard sont les suivants:

1. General Order No. 5/51, which was adopted on October 23, 1951, read, in part, as follows:<sup>2</sup>

AND WHEREAS the Board is satisfied that Class 1 and Class 8 scheduled commercial air carriers who are required by Board regulations to maintain service at regular intervals according to a published schedule regardless of whether or not the traffic offered is sufficient to provide a profitable flight, ought, in order to ensure maximum loads, to receive protection from undue competition by carriers who are not so required;

AND WHEREAS the Board is satisfied that Class 2 and Class 9-2 non-scheduled commercial air carriers who are required by Board regulations to serve with some degree of regularity the points authorized to be served under their respective licences, and who are required to serve such points in accordance with a route pattern, ought also to receive some degree of protection against undue competition.

IT IS THEREFORE HEREBY ORDERED:

1. THAT no commercial air carrier may carry traffic between points named on the same licence of any Class 1 or Class 8 scheduled commercial air carriers or between points named on the same licence of any Class 2 or Class 9-2 non-scheduled commercial air carriers except in the following circumstances:

(While this order was subsequently found to be invalid, its validity had not been questioned when the appellant's Class 4 licence was issued in 1959 and it reveals the view of the Air Transport Board as to the conditions on which scheduled commercial air carriers and other commercial air carriers were to operate and gives some indications as to the reasons for that view.)

2. In 1968, General Order No. 5/51 was finally determined by the Supreme Court of Canada to be invalid.

3. On August 10, 1970, the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission wrote to the appellant and to all other charter commercial air carriers as follows:

The Committee is considering the effect that the operation of each Class 4 air carrier has upon Class 1 and Class 2 air carriers in respect of traffic carried between points named in any one licence of such Class 1 and Class 2 air

1. Un extrait de l'Ordonnance générale n° 5/51, édictée le 23 octobre 1951:<sup>2</sup>

VU que la Commission juge que les transporteurs par air à services commerciaux à horaire fixe des classes 1 et 8, obligés par les règlements de la Commission de maintenir un service à intervalles réguliers en conformité d'un horaire publié, même si le trafic qui s'offre est insuffisant pour assurer un vol lucratif, doivent, pour obtenir des charges maxima, être protégés contre toute concurrence injustifiée de la part des transporteurs qui n'ont pas la même obligation; et

VU que la Commission juge que les transporteurs par air à services commerciaux sans horaire fixe des classes 2 et 9-2, obligés par les règlements de la Commission de desservir avec un certain degré de régularité les points spécifiés dans leur permis respectifs de la Commission, et obligés en outre de desservir ces points en suivant un itinéraire défini, doivent également être protégés dans une certaine mesure contre une concurrence injustifiée;

IL EST PAR LES PRÉSENTES ORDONNÉ:

1. QUE nul transporteur par air à services commerciaux ne transporte de trafic entre des points nommés dans un même permis de tout transporteur par air à services commerciaux à horaire fixe de la classe 1 ou de la classe 8, ou entre des points nommés dans un même permis de tout transporteur par air à services commerciaux sans horaire fixe de la classe 2 ou de la classe 9-2, sauf dans les circonstances suivantes, . . .

(Bien que, par la suite, cette ordonnance ait été jugée nulle, sa validité n'avait pas été mise en question lorsqu'en 1959, l'appelante a reçu son permis de classe 4. De plus, ses termes reflètent le point de vue de la Commission des transports aériens au sujet des conditions dans lesquelles les transporteurs aériens commerciaux à horaires fixes et les autres transporteurs aériens commerciaux devaient exploiter leurs lignes et ils l'expliquent jusqu'à un certain point.)

2. En 1968, la Cour suprême du Canada a jugé en dernier ressort que l'Ordonnance générale n° 5/51 était nulle.

3. Le 10 août 1970, le comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports a envoyé à tous les transporteurs aériens commerciaux par affrètement, y compris l'appelante, la lettre suivante:

[TRADUCTION] Le comité étudie l'effet que les services offerts par chaque transporteur aérien de classe 4 ont sur les transporteurs aériens des classes 1 et 2 en ce qui concerne le trafic acheminé entre les points indiqués dans

carriers. Each Class 4 licence under consideration is being dealt with on its own merits.

Public convenience and necessity requires that routes served by Class 1 and Class 2 air carriers should be protected against the operation by Class 4 air carriers of charters between points named in any one licence of such Class 1 and Class 2 air carriers except as set out in the attached Schedule.

The Committee proposes to issue an Order amending your above-noted Class 4 licence accordingly by attaching thereto the conditions set out in the Schedule to this letter.

Would you kindly acknowledge receipt of this letter not later than (September 24, 1970) by signing the copy thereof where indicated and returning the same to the undersigned with your representations, if any, as to why such conditions should not be attached to your licence.

(Attached to this letter as a result of a subsequent correcting letter was a schedule setting out the conditions that were subsequently set out in the order under attack in this proceeding.)

4. On August 25, 1970, the solicitor for the appellant wrote to the Air Transport Committee challenging the course of action set out in the Committee's letter of August 10, as he understood it, and, on October 19, 1970, the Committee replied to that letter in part as follows:

There would appear to be some misunderstanding on your part as to the intent and purpose of the Committee's letter of August 10, 1970. Briefly, the letter expresses the Committee's intent to examine on its merits the Class 4 licence of your client with a view to ascertain whether the licence, which issued in 1959 pursuant to section 15 of the Act, still meet the requirements of the Aeronautics Act as they exist today. The examination is not initiated for the purpose of singling out your client, as all Class 4 licences are being examined.

The purpose of our sending to all Class 4 carriers our letter dated August 10th was to obtain their views on our proposal, canvass their submissions with a view to determine if there was reason to alter our proposal—not with a view to introduce nor approve regulations respecting route and base protection.

5. Under cover of a letter dated September 22, 1970, the solicitor for the appellant submitted to the Air Transport Committee the appellant's submissions with respect to the "determination by the Board" contained in the letter of August 10. This document made

leurs permis respectifs. Chaque permis de classe 4 en cause est considéré comme un cas particulier.

La commodité et les besoins du public exigent que les itinéraires desservis par les transporteurs aériens des classes 1 et 2 soient protégés en interdisant aux transporteurs aériens de classe 4 de les exploiter en affrétant leurs appareils entre les points indiqués dans chacun des permis des transporteurs aériens des classes 1 et 2, sous réserve des dispositions de l'annexe ci-jointe.

Le comité propose de prendre une ordonnance modifiant votre permis de classe 4 susmentionné en conséquence en y adjoignant les conditions prévues dans l'annexe ci-jointe.

Nous vous saurions gré d'accuser réception de cette lettre au plus tard le (24 septembre 1970) en signant la copie ci-jointe à l'emplacement prévu et en la renvoyant au soussigné avec vos observations concernant toutes conditions qui selon vous ne devraient pas être adjointes à votre permis.

(Avec cette lettre, à la suite d'une lettre ultérieure apportant des modifications, on trouvait une annexe exposant les conditions qui, par la suite, ont été placées dans l'ordonnance contestée en l'espèce.)

4. Le 25 août 1970, l'avocat de l'appelante écrivit au comité des transports aériens contestant l'action exposée dans la lettre du comité, datée du 10 août, selon l'interprétation qu'il en donnait. Le 19 octobre 1970, le comité répondit à cette lettre. Voici un extrait de cette réponse:

[TRADUCTION] Il semble que vous ayez mal interprété les buts et l'intention de la lettre du comité datée du 10 août 1970. En fait, la lettre exprime l'intention du comité d'examiner au fond le permis de classe 4 de votre cliente dans le but de s'assurer que ce permis, qui a été délivré en 1959 conformément à l'article 15 de la Loi, est conforme aux exigences actuelles de la Loi sur l'aéronautique. Cet examen ne vise pas votre cliente en particulier, puisque tous les permis de classe 4 y sont soumis.

En envoyant à tous les transporteurs de classe 4 notre lettre du 10 août, nous désirions obtenir leur point de vue sur notre projet et solliciter leurs avis pour déterminer s'il y avait des raisons de modifier ledit projet; il ne s'agissait pas d'introduire des règlements concernant la protection des itinéraires et des bases, ni de les faire approuver.

5. Par une lettre datée du 22 septembre 1970, l'avocat de l'appelante a soumis au comité des transports aériens les prétentions de l'appelante en ce qui concernait la «décision du comité» contenue dans la lettre du 10 août.

detailed submissions, which it summarized as follows:

In summary, therefore, North Coast submits firstly that the Air Transport Committee of Canadian Transport Commission is without jurisdiction to re-institute route protection in any manner, which issue was raised in an application for leave to appeal taken to the Supreme Court of Canada in 1969 and which application was withdrawn upon the agreement of the Committee to state a case to the Supreme Court of Canada to determine the issue once and for all, consequently the Committee should not deal with the question of route protection and base protection in any manner until the stated case has been heard.

Secondly, that since 1968 until now when free competition prevailed there has been no deterioration in service and in fact the air service has improved and the traffic increased.

Thirdly, that by re-instituting route protection and base protection North Coast would be put out of business.

Fourthly, that the re-institution of route protection would cause a deterioration rather than an improvement of air service.

6. On September 23, 1970, one of the Commissioners wrote to an official of the Department of Transport, in part, as follows:

In accordance with our telephone conversation I am enclosing herewith the following:

1. Copy of a letter dated 10th August, 1970 to which I have attached schedules which I have marked "A" and "B" which was forwarded to all Class 4 licensees. Licensees whose base had been designated a protected base received schedule "A". Licensees who did not have a protected base received schedule "B".
2. Copy of a letter dated 10th August, 1970 respecting route protection which went forward to all Class 4 licensees to which I have attached a schedule which accompanied the aforementioned letter.

The purpose of amending the licences in the manner indicated was to take care of the situation that developed upon the Supreme Court finding that the Board's relevant General Orders were ultra vires. You will note in each case it is made clear that the Committee proposes to amend the licences as indicated but that the licensee is afforded an opportunity to make representations in that regard.

7. On July 2, 1971, the President of the Canadian Transport Commission wrote to the

Ce document exposait en détail ces prétentions et il les résumait ainsi:

[TRADUCTION] En résumé, la North Coast soutient donc qu'en premier lieu, le comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports n'est pas compétent pour rétablir la protection des itinéraires de quelque manière que ce soit, cette question ayant été soulevée lors d'une demande d'autorisation d'appel devant la Cour suprême du Canada en 1969, demande qui a été retirée lorsque le comité a convenu de s'associer à la présentation d'un dossier à la Cour suprême du Canada pour qu'elle tranche le problème une fois pour toutes; par conséquent, le comité ne devrait pas s'occuper de la question de la protection des itinéraires et des bases de quelque façon que ce soit avant que la décision sur le dossier présenté à la Cour suprême ne soit rendue.

En deuxième lieu, que, de 1968 jusqu'à présent, sous le régime de la libre concurrence, on n'a constaté aucune détérioration des services et, en fait, le service aérien s'est amélioré et le trafic a augmenté.

En troisième lieu, que, si l'on rétablit la protection des itinéraires et des bases, la North Coast se verra dans l'obligation de mettre fin à son activité commerciale.

En quatrième lieu, que rétablir la protection des itinéraires entraînerait une détérioration du service aérien plutôt qu'une amélioration.

6. Le 23 septembre 1970, l'un des commissaires envoya à un fonctionnaire du ministère des Transports une lettre dont voici un extrait:

[TRADUCTION] A la suite de notre conversation téléphonique, je vous envoie ci-joint les documents suivants:

1. Une copie de la lettre du 10 août 1970, à laquelle j'ai joint les annexes, que j'ai cotées «A» et «B», lettre qui a été envoyée à tous les titulaires de permis de classe 4. Ceux dont on a choisi de protéger les bases ont reçu l'annexe «A». Ceux qui ne voyaient pas leur base protégée ont reçu l'annexe «B».
2. Une copie de la lettre datée du 10 août 1970 concernant la protection des itinéraires, qui fut envoyée à tous les titulaires de permis de classe 4, et à laquelle j'ai joint une annexe qui accompagnait la lettre susmentionnée.

La modification des permis de la manière indiquée a pour but de faire face à la situation créée par la décision de la Cour suprême selon laquelle les ordonnances générales de la Commission applicables à ces questions étaient ultra vires. Vous remarquerez que, dans chaque cas, il est clairement indiqué que le comité se propose de modifier les permis comme prévu, mais que le titulaire a la possibilité de présenter son point de vue à cet égard.

7. Le 2 juillet 1971, le président de la Commission canadienne des transports écrivit la

President of the Air Transport Association of Canada as follows:

Immediately on its receipt, Mr. Belcher sent me a copy of your letter of June 29th regarding base and route protection. I can assure you that the Air Transport Committee and I as President of the Canadian Transport Commission have been at least as much concerned as your Association about the uncertainties in this situation.

It should, however, be recalled that over a year ago the Air Transport Committee reached the conclusion that, short of an amendment of the law by Parliament, the most effective way in which the problem could be met was by the amendment, where appropriate, of licences of individual carriers and that your Association and others in the industry were invited to comment on the proposed action of the Committee.

I met with the Air Transport Committee today and the Committee has decided to proceed without delay to follow the course we first proposed more than a year ago with respect to the amendment of individual licences.

While it will, of course, be necessary to take account of the replies to letters sent out last August to all Class 4 carriers, we intend to proceed progressively on a systematic basis to deal with these licences. We welcome the assurance in your letter of June 29th of the active support of the Air Transport Association of Canada in the course we are taking.

8. On October 20, 1971, the Air Transport Committee made the order under attack in these proceedings, which reads as follows:

WHEREAS by Licence No. A.T.C. 1016/59(C), North Coast Air Services Ltd. is authorized to operate a Class 4 Charter commercial air service from a base at Prince Rupert, B.C., in accordance with the Conditions of the said Licence;

WHEREAS by registered letter dated August 10, 1970, in the matter of carriage of traffic by the Licensee between any points on a route served under any one Class 1 or Class 2 Licence, the Committee advised the Licensee that it proposed for the reasons stated therein, to issue an Order amending the aforesaid Licence by attaching thereto the Conditions set out in the Schedule to the said letter, and required the filing not later than September 24, 1970 of representations, if any, by the Licensee as to why such conditions should not be attached to the said Licence;

WHEREAS the Licensee filed a representation with the Committee by letter dated September 22, 1970.

AND WHEREAS the Committee has considered the said representation and all matters relevant to the pro-

lettre suivante au président de l'Association des transports aériens du Canada:

[TRADUCTION] Dès sa réception, M. Belcher m'a envoyé copie de votre lettre du 29 juin concernant la protection des bases et des itinéraires. Je peux vous assurer que le comité des transports aériens et moi-même, en tant que président de la Commission canadienne des transports, sommes pour le moins aussi préoccupés que votre Association par l'incertitude actuelle.

On doit cependant rappeler qu'il y a plus d'un an, le comité des transports aériens en venait à la conclusion qu'à défaut d'une modification de la Loi par le Parlement, le moyen le plus efficace de résoudre le problème était de modifier, quand besoin était, les permis de chaque transporteur en particulier. Nous avons alors invité votre Association et les autres représentants de l'industrie des transports aériens à présenter leurs observations sur les mesures proposées par le comité.

J'étais présent à la réunion du comité des transports aériens qui s'est tenue aujourd'hui et où il a été décidé de donner suite sans délai aux mesures proposées voilà plus d'un an au sujet des modifications des permis individuels.

Bien qu'il soit de toute évidence nécessaire de tenir compte des réponses aux lettres envoyées en août dernier à tous les transporteurs de classe 4 nous avons l'intention de procéder progressivement et systématiquement au réexamen de ces permis. Nous nous réjouissons de trouver dans votre lettre du 29 juin l'assurance de l'appui effectif de l'Association des transports aériens du Canada à l'action que nous entreprenons.

8. Le 20 octobre 1971, le comité des transports aériens édicta l'ordonnance contestée par les présentes. Elle est rédigée ainsi:

ATTENDU QUE par permis n° A.T.C. 1016/59(C), North Coast Air Services Ltd., est autorisée à exploiter un service aérien commercial d'affrètement de classe 4, d'une base sise à Prince Rupert, B.C. selon les conditions dudit permis;

ATTENDU QUE par lettre recommandée en date du 10 août 1970 relative à l'acheminement du trafic par le titulaire entre les points d'une route desservis dans le cadre d'un permis de classe 1 ou 2, le Comité a avisé le titulaire que, pour les raisons y exposées, il se proposait d'émettre une ordonnance modifiant le permis en question par l'adjonction des conditions énoncées à l'annexe des présentes, sauf par le titulaire à faire connaître éventuellement ses représentations à l'encontre desdites conditions dans un délai n'excédant pas le 24 septembre 1970;

ATTENDU QUE le titulaire a déposé auprès du Comité une représentation par lettre datée du 22 septembre 1970.

ET ATTENDU QUE le Comité a étudié tout ce qui se rapporte à ladite modification et qu'il est d'avis que la

posed amendment and is of the opinion that the public convenience and necessity requires that the said Licence be amended to carry out effectively the intent and purpose of Part II of the Aeronautics Act;

IT IS ORDERED THAT:

(1) For the purpose of this Order, "route" in respect of a commercial air service means the route served by a Class 1 or Class 2 Canadian air carrier between points named in any one licence when providing a transportation service described in the carrier's service schedule or service pattern filed with the Commission and in effect;

(2) For the purpose of this Order, "point" in respect of a unit toll commercial air service means a city, town or place named in a licence which a carrier is authorized to serve by such licence, and identified where necessary by reference to latitude and longitude and

(a) in respect of a point in Class 1 Licence, comprises an area 25 miles in radius measured from the main post office of such point or from the latitude and longitude of such point; and

(b) in respect of a point in a Class 2 Licence, comprises an area 10 miles in radius measured from the main post office of such point or from the latitude and longitude of such point;

(3) Licence No. A.T.C. 1016/59(C) be and is hereby amended by adding the following Conditions:

The Licensee is prohibited from carrying traffic between any points on a route except in any of the following circumstances:

(a) where the Licensee holds a Class 1 or Class 2 licence in respect of the points affected;

(b) where, in respect of a route, the distance between any two points on the route as served and between which the charter flight is intended, is greater than one and one-half times the direct distance between such points;

(c) where the Class 4 Charter flight originates or terminates at a point not included on a route if no local traffic is carried by the Licensee between any two points on such route;

(d) where, in respect of a route, no scheduled or regular unit toll service is offered on the day of the charter flight and the route carrier is not in a position to provide the required transportation on a comparable basis;

(e) where, in respect of the Class 4 Charter service, the Licensee uses aircraft having a maximum authorized take-off weight on wheels of 2,500 pounds or less, and where;

(i) the largest aircraft operated on the route by the Class 1 or Class 2 air carrier as indicated in his service schedule or service pattern is an aircraft having a maximum authorized take-off weight on wheels of less than 25,000 pounds, and

commodité et les besoins du public exigent la modification du permis afin de faire entrer dans les faits l'intention et le but de la *Loi sur l'aéronautique*, Partie II;

IL EST ORDONNÉ QUE:

1. ATTENDU QU'au sens de la présente ordonnance, «route» relativement à un service aérien commercial, désigne la route desservie par un transporteur aérien canadien de la classe 1 ou de la classe 2 entre des points mentionnés dans un permis lorsqu'il assure un service de transport décrit dans son horaire ou son plan horaire déposé auprès du Comité et en vigueur;

2. ATTENDU QU'au sens de la présente ordonnance, «points» en ce qui concerne un service aérien commercial à taux unitaires, désigne la ville, l'agglomération ou le lieu désigné dans le permis et que le titulaire est autorisé à desservir, déterminé si nécessaire par sa position exprimée en degrés de latitude et de longitude et

a) en ce qui concerne un point d'un permis de classe 1, comprend un cercle de 25 milles de rayon mesuré à partir du bureau de poste principal dudit point ou à partir de la latitude et de la longitude dudit point; et

b) en ce qui concerne un point d'un permis de classe 2, comprend un cercle de 10 milles de rayon mesuré à partir du bureau de poste principal dudit point ou à partir de la latitude et de la longitude dudit point;

3. Le permis n° A.T.C. 1016/59(C) est modifié par l'adjonction à ce permis des conditions supplémentaires suivantes:

Il est interdit au titulaire d'acheminer du trafic entre les points d'une route excepté dans les circonstances suivantes:

a) lorsque le titulaire détient un permis de la classe 1 ou de la classe 2 pour la desserte des points en questions;

b) lorsque, pour ce qui est d'une route, la distance entre deux points quelconques desservis sur cette route et entre lesquels le vol d'affrètement doit être exécuté est supérieure à une fois et demie la distance directe entre ces points;

c) lorsque le vol d'affrètement (classe 4) commence ou prend fin à un point qui n'est pas compris sur une route, à condition que le titulaire n'achemine pas de trafic local entre deux points quelconques de cette route;

d) lorsque, s'agissant d'une route aérienne, il n'existe pas, le jour du vol affrété, de service à taux unitaires à horaire fixe ou à plan horaire et le transporteur titulaire de ladite route n'a pas la possibilité de fournir le transport demandé sur une base comparable;

e) lorsque, pour ce qui est d'un service d'affrètement (classe 4), le titulaire utilise des aéronefs d'un poids maximal autorisé au décollage, sur roues, de 2,500 livres, et lorsque

(i) le plus gros aéronef exploité sur la route par un transporteur aérien de la classe 1 ou de la classe 2, conformément aux indications de son horaire ou de son plan horaire, est un aéronef dont le poids maximal autorisé au décollage, sur roues, est inférieur à 25,000 livres, et que,

- (ii) the Class 1 or Class 2 air carrier is not licensed to provide charter service with aircraft having a maximum authorized take-off weight on wheels of 2,500 pounds or less, or if so licensed is unable to provide service with comparable aircraft, within three hours of a request therefor;
- (f) where, in respect of the Class 4 Charter service, the Licensee uses aircraft having a maximum authorized take-off weight on wheels of 7,000 pounds or less, and where;
- (i) the largest aircraft operated on the route by the Class 1 or Class 2 air carrier as indicated in his service schedule or service pattern is an aircraft having a maximum authorized take-off weight on wheels of 25,000 pounds or more but less than 50,000 pounds, and
- (ii) the Class 1 or Class 2 air carrier is not licensed to provide charter service with aircraft having a maximum authorized take-off weight on wheels of 7,000 pounds or less, if so licensed is unable to provide service with comparable aircraft, within three hours of a request therefor;
- (g) where, in respect of the Class 4 Charter service, the Licensee uses aircraft having a maximum authorized take-off weight on wheels of 18,000 pounds or less, and where;
- (i) the largest aircraft operated on the route by the Class 1 or Class 2 air carrier as indicated in his service schedule or service pattern is an aircraft having a maximum authorized take-off weight on wheels of 50,000 pounds or more, and
- (ii) the Class 1 or Class 2 air carrier is not licensed to provide charter service with aircraft having a maximum authorized take-off weight on wheels of 18,000 pounds or less, or if so licensed is unable to provide service with comparable aircraft, within three hours of a request therefor;
- (h) where the Class 4 Charter flight is operated for reasons of public health or safety;
- (i) where the Class 4 charter service is operated for a limited period with the written concurrence of the affected Class 1 or Class 2 air carrier;
- (j) where the Committee specifically authorizes the Licensee, in writing, to perform a charter service over a route.
- (k) The charter flights permitted herein shall not be offered or operated with any degree of regularity or frequency.
- (ii) le transporteur aérien de la classe 1 ou de la classe 2 n'est pas autorisé à offrir un service d'affrètement au moyen d'aéronefs d'un poids maximal autorisé au décollage, sur roues, de 2,500 livres ou, s'il y est autorisé, n'est pas en mesure d'assurer un service au moyen de tels aéronefs dans les trois heures qui suivent la réception d'une demande présentée à cette fin;
- f) lorsque, pour ce qui est d'un service d'affrètement de la classe 4, le titulaire utilise des aéronefs d'un poids maximal autorisé au décollage, sur roues, de 7,000 livres, et lorsque:
- (i) le plus gros aéronef exploité sur la route par le transporteur aérien de la classe 1 ou de la classe 2, conformément aux indications de son horaire ou de son plan horaire, est un aéronef dont le poids maximal autorisé au décollage, sur roues, est égal ou supérieur à 25,000 livres mais ne dépasse pas 50,000 livres *et que*
- (ii) le transporteur aérien de la classe 1 ou de la classe 2 n'est pas autorisé à assurer un service d'affrètement au moyen d'aéronefs d'un poids maximal autorisé au décollage, sur roues, de 7,000 livres ou, s'il y est autorisé, n'est pas en mesure d'assurer ce service au moyen de ces aéronefs dans les trois heures qui suivent la réception d'une demande présentée à cette fin;
- g) lorsque, pour ce qui est d'un service d'affrètement (classe 4), le titulaire utilise des aéronefs d'un poids maximal autorisé au décollage, sur roues, de 18,000 livres et lorsque:
- (i) le plus gros aéronef exploité sur la route par le transporteur aérien de la classe 1 ou de la classe 2, conformément aux indications de son horaire ou de son plan horaire, est un aéronef dont le poids maximal autorisé au décollage, sur roues, est de 50,000 livres ou plus, *et que*
- (ii) le transporteur aérien de la classe 1 ou de la classe 2 n'est pas autorisé à assurer un service d'affrètement au moyen d'aéronefs d'un poids maximal autorisé au décollage, sur roues, de 18,000 livres ou, s'il y est autorisé, n'est pas en mesure d'assurer ce service au moyen d'un tel aéronef dans les trois heures qui suivent la réception d'une demande présentée à cette fin;
- h) lorsque le service d'affrètement de la classe 4 est exploité pour des motifs de santé ou de sécurité publique;
- i) lorsque le service d'affrètement de la classe 4 est exploité pour une période limitée avec le consentement écrit du transporteur aérien de la classe 1 ou de la classe 2 intéressé;
- j) lorsque le Comité autorise expressément le titulaire, par écrit, à assurer un service d'affrètement sur une route aérienne.
- k) Les vols d'affrètement autorisés ici ne doivent pas être offerts au public ou exploités avec une certaine régularité ou une certaine fréquence.

This Order shall form part of Licence No. A.T.C. 1016/59(C) and shall remain attached thereto.

In so far as I have appreciated the argument before us, that is all the material in the "case" on which this proceeding is to be determined that has been said to bear on the question whether Order No. 1971-A-331 was validly made by the Air Transport Committee.

In the first place I should say that I have no doubt that, when a commercial air service licence has been granted under section 16(1) of the *Aeronautics Act* and the licensee has gone into business in accordance with the authority so granted to it, the Commission can only exercise its power under section 16(8) to suspend, cancel or amend that licence when it has formed its opinion that the public convenience and necessity so requires after it has afforded the licensee "a fair opportunity for correcting or contradicting any relevant statement prejudicial to (his) view". (Compare *Board of Education v. Rice* [1911] A.C. 179 per Lord Loreburn L. C at p. 182.) It was not seriously contended before us to the contrary. I have not in mind any decision which applies this principle to a case such as is now under consideration when there is no statutory provision for a "hearing"; and I am aware of no authoritative general rule for deciding when the principle applies and when it does not. (Compare *Durayappah v. Fernando* [1967] 2 A.C. 337 per Lord Upjohn at pp. 348 and following.) Nevertheless, having regard to the realities of modern commercial life, it seems to me that the requirements of natural justice are just as applicable to the cancellation or amendment of a licence of indefinite duration for the operation of a substantial transportation undertaking as they are to the deprivation of property in the traditional sense.

There are two serious questions in this case that have to be faced, as I appreciate the matter, in considering whether it can be said that the Commission did afford to the appellant a fair opportunity for correcting or contradicting any relevant statement prejudicial to the

Cette ordonnance fera partie du permis n° A.T.C. 1016/59(C) et devra toujours y être jointe.

Selon mon interprétation de l'argumentation qui nous est présentée, cela constitue tous les éléments du dossier d'après lesquels nous devons juger cette espèce, qui sont censés porter sur la question de savoir si l'Ordonnance n° 1971-A-331 du comité des transports aériens était valable.

Tout d'abord, je dois dire que selon moi il ne fait pas de doute que, lorsqu'un permis de service aérien commercial est accordé en vertu de l'article 16(1) de la *Loi sur l'aéronautique* et que le titulaire a mis sur pied son entreprise conformément aux pouvoirs qu'on lui a ainsi accordés, la Commission ne peut exercer son pouvoir de suspension, d'annulation ou de modification de ce permis en vertu de l'article 16(8) que, lorsqu'à son avis, la commodité et les besoins du public l'exigent et après avoir accordé au titulaire «une possibilité réelle de corriger ou de contredire toute déclaration pertinente préjudiciable à (son) point de vue». (Comparez avec l'arrêt *Board of Education c. Rice* [1911] A.C. 179, le Lord chancelier Loreburn à la p. 182.) On ne nous a pas réellement fait valoir d'argument à l'effet contraire. Je n'ai pas à l'esprit d'arrêt qui applique ce principe à un cas comparable à celui qui nous occupe actuellement, savoir lorsqu'il n'y a pas de dispositions statutaires prévoyant une «audition»; je ne connais pas non plus de règle générale dans la jurisprudence permettant de décider quand le principe s'applique et quand il ne s'applique pas. (Comparez avec l'arrêt *Durayappah c. Fernando* [1967] 2 A.C. 337, Lord Upjohn aux pp. 348 et suivantes.) Néanmoins, considérant les exigences de la vie commerciale moderne, il me semble que les règles de la justice naturelle sont tout aussi applicables à l'annulation ou à la modification d'un permis de durée illimitée pour l'exploitation d'une entreprise de transports importante qu'ils le sont en cas de dépossession au sens traditionnel.

Selon moi, il y a deux questions importantes à envisager dans cette affaire lorsqu'on considère le point de savoir si l'on peut dire que la Commission a en fait accordé à l'appelante une possibilité réelle de corriger ou de contredire toute déclaration pertinente qui lui était préjudi-

appellant's position before reaching its decision that the public convenience and necessity required that the conditions in question be attached to the appellant's licence. These questions are:

(a) Did the Commission make a final decision that public convenience and necessity required that the conditions be attached to the appellant's licence before writing the letter of August 10, 1970, giving the appellant an opportunity to make representations? and

(b) Did the appellant, at the time that it was given an opportunity to make representations, know what the statements prejudicial to its position were, so that it had an opportunity to correct or contradict them?

With reference to the first question—i.e. whether the Commission had finally decided that public convenience and necessity required that the conditions be attached to the appellant's licence before writing the letter of August 10, 1970—it is necessary to look at the letter of August 10. That letter stated, without qualification, "Public convenience and necessity requires that routes served by Class 1 and Class 2 air carriers should be protected against the operation by Class 4 carriers of charters between points named in any one licence of such Class 1 and Class 2 air carriers except as set out in the attached Schedule". It is true that it also says that "Each Class 4 licence under consideration is being dealt with on its own merits" and that it concludes by inviting "representations, if any, as to why such conditions should not be attached to your licence". Nevertheless, the statement of the previously determined requirement of public convenience and necessity is so categorical as to appear to leave no possible room for any meaningful representations. If the matter had been left there, I doubt that I should have been able to escape the view that the Commission had taken its final decision without giving any opportunity for representations. However, the Commission did subsequently clarify its intention when it wrote to the appellant's solicitors on October 19, 1970 and said:

ciable avant de rendre sa décision portant que la commodité et les besoins du public exigeaient que les conditions en question soient adjointes au permis de l'appelante, savoir:

a) La Commission a-t-elle rendu une décision définitive portant que la commodité et les besoins du public exigeaient que des conditions soient adjointes au permis de l'appelante avant de rédiger sa lettre du 10 août 1970 offrant à l'appelante la possibilité de présenter ses observations? et

b) L'appelante, au moment où on lui a donné la possibilité de présenter ses observations, a-t-elle su quelles étaient les déclarations qui lui étaient préjudiciables afin de pouvoir les corriger ou les contredire?

En ce qui concerne la première question, à savoir si la Commission avait pris sa décision définitive portant que la commodité et les besoins du public exigeaient que des conditions soient adjointes au permis de l'appelante avant d'écrire sa lettre du 10 août 1970, il est nécessaire d'étudier ladite lettre. Elle déclarait, sans restriction: [TRADUCTION] «La commodité et les besoins du public exigent que les itinéraires desservis par les transporteurs aériens des classes 1 et 2 soient protégés en interdisant aux transporteurs aériens de classe 4 de les exploiter en affrétant leurs appareils entre les points indiqués dans chacun des permis des transporteurs aériens des classes 1 et 2 sous réserve des dispositions de l'annexe ci-jointe». Il est vrai qu'elle disait aussi que [TRADUCTION] «chaque permis de classe 4 en cause est considéré comme un cas particulier» et qu'en concluant, elle incitait à faire des [TRADUCTION] «observations concernant toutes conditions qui selon vous ne devraient pas être adjointes à votre permis». Néanmoins, la déclaration sur l'existence d'exigences à satisfaire par suite de la commodité et des besoins du public est si catégorique qu'elle ne semble laisser aucune possibilité de faire des observations significatives. Si la question en était restée là, je crois que j'aurais dû me ranger à l'avis selon lequel la Commission avait pris sa décision finale sans accorder la possibilité de faire des observations. Toutefois, la Commission a par la suite clarifié

There would appear to be some misunderstanding on your part as to the intent and purpose of the Committee's letter of August 10, 1970. Briefly, the letter expresses the Committee's intent to examine on its merits the Class 4 licence of your client with a view to ascertain whether the licence, which issued in 1959 pursuant to section 15 of the Act, still meet the requirements of the Aeronautics Act as they exist today. The examination is not initiated for the purpose of singling out your client, as all Class 4 licences are being examined.

The purpose of our sending to all Class 4 carriers our letter dated August 10th was to obtain their views on our proposal, canvass their submissions with a view to determine if there was reason to alter our proposal—not with a view to introduce nor approve regulations respecting route and base protection.

While the appellant had in the meantime filed its representations, there was plenty of time after this letter for it to have made further representations before the order was finally made on October 20, 1971, if it had been misled by the dogmatic way in which the letter of August 10, 1970 had been framed. In the circumstances, it appears to me that the course taken by the Commission falls on the right side of the line drawn by Bankes L.J. in *The King v. Port of London Authority* [1919] 1 K.B. 176, where he said at p. 184:

There are on the one hand cases where a tribunal in the honest exercise of its discretion has adopted a policy, and, without refusing to hear an applicant, intimates to him what its policy is, and that after hearing him it will in accordance with its policy decide against him, unless there is something exceptional in his case. I think counsel for the applicants would admit that, if the policy has been adopted for reasons which the tribunal may legitimately entertain, no objection could be taken to such a course. On the other hand there are cases where a tribunal has passed a rule, or come to a determination, not to hear any application of a particular character by whomsoever made. There is a wide distinction to be drawn between these two classes. . . .

This approach was referred to with approval in *Re Hopedale Developments Ltd. and Town of Oakville* (1964) 47 D.L.R. (2d) 482 by McGillivray J.A. giving the judgment of the Ontario Court of Appeal, at pp. 486-7, where he refers to other cases applying the same principle.

I might add on this aspect of the matter that I do not find it too surprising that, of over 400 charter carriers affected, only some 58 filed representations and that none of them persuaded the Commission to change its policy. We

ses intentions dans sa lettre du 19 octobre 1970 aux avocats de l'appelante, où elle disait:

[TRADUCTION] Il semble que vous ayez mal interprété les buts et l'intention de la lettre du comité datée du 10 août 1970. En fait, la lettre exprime l'intention du comité d'examiner au fond le permis de classe 4 de votre cliente dans le but de s'assurer que ce permis, qui a été délivré en 1959 conformément à l'article 15 de la Loi, est conforme aux exigences actuelles de la Loi sur l'aéronautique. Cet examen ne vise pas votre cliente en particulier puisque tous les permis de classe 4 y sont soumis.

En envoyant à tous les transporteurs de classe 4 notre lettre du 10 août, nous désirions obtenir leur point de vue sur notre projet et solliciter leurs avis pour déterminer s'il y avait des raisons de modifier ledit projet; il ne s'agissait pas d'introduire des règlements concernant la protection des itinéraires et des bases, ni de les faire approuver.

Bien qu'entre-temps l'appelante ait déposé ses observations, il lui restait suffisamment de temps après cette lettre pour en faire d'autres avant que l'ordonnance définitive ne soit édictée le 20 octobre 1971 si le ton péremptoire de la lettre du 10 août 1970 l'avait induite en erreur. Dans ces circonstances, il me semble que la conduite de la Commission la place du bon côté de la ligne de démarcation tracée par le juge Lord Bankes dans l'arrêt *Le Roi c. Port of London Authority* [1919] 1 K.B. 176, où il déclarait, à la page 184:

[TRADUCTION] D'une part, il y a les affaires dans lesquelles un tribunal exerçant sa discrétion de bonne foi a adopté des principes directeurs et où, sans refuser d'entendre le demandeur, il les porte à son attention et lui fait savoir qu'après l'avoir entendu il rejettera sa demande, conformément à ces principes directeurs, à moins qu'il n'y ait des facteurs exceptionnels applicables à son cas. Je pense que l'avocat des appelants admettra que, si ces principes directeurs ont été adoptés pour des motifs que le tribunal peut légitimement soutenir, on ne peut s'opposer à cette façon de procéder. D'autre part, il arrive, dans certains cas, qu'un tribunal adopte une règle, ou prenne la décision, qu'il n'entendra pas de demande d'une certaine catégorie quel qu'en soit l'auteur. Il faut nettement distinguer ces deux catégories. . . .

Dans l'affaire *Re Hopedale Developments Ltd. et la Ville de Oakville* (1964) 47 D.L.R. (2<sup>e</sup>) 482, le juge d'appel McGillivray a adopté cette approche en rendant la décision de la Cour d'appel de l'Ontario, aux pp. 486 et 487, où il renvoie à d'autres arrêts appliquant le même principe.

Sur cet aspect de la question, je pourrais ajouter qu'il ne me semble pas très surprenant que, sur plus de 400 transporteurs par affrètement touchés, seulement 58 présentèrent des observations et qu'aucun d'entre eux n'a réussi

must assume that the Commission had given care to working out a policy that met all problems.

I turn now to the second question to which I have referred, namely: Did the appellant, at the time that it was given an opportunity to make representations, know what the statements prejudicial to its position were, so that it had an opportunity to correct or contradict them?

In this connection, when reference is made to the letter of August 10, 1970, it appears that the only relevant statement is the one to which I have already referred, namely, that "Public convenience and necessity requires that routes served by Class 1 and Class 2 air carriers should be protected against the operation of Class 4 air carriers . . . as set out in the attached Schedule". This is no more and no less than a statement of the matter which, under section 16(8), is exclusively a matter for the opinion of the Commission. Such an opinion, however, must, I should have thought, be based on a factual situation and it is the statement of that factual situation which, in my view, the appellant should have had an opportunity to correct or contradict.

The question is, therefore, whether the appellant was in the dark as to the factual basis for the proposed attachment of conditions to its licence. On the face of the proposal, it was clear that this was not something special to the appellant's licence. It was a general conclusion by the Commission that routes served by all Class 1 and Class 2 air carriers should be protected against the operations of all Class 4 air carriers to the extent contemplated by the proposed conditions. The probable, if not obvious, factual basis for such a conclusion that jumps to mind is that that appears from the recital in General Order 5/51 where reference is made, for example, to scheduled commercial air carriers "who are required by Board regulations to maintain service at regular intervals according to a published schedule regardless of whether or not the traffic offered is sufficient to provide a profitable flight". I do not find that the appellant showed any sign of having been at a loss as to

à persuader la Commission de modifier ses principes directeurs. Nous devons présumer que la Commission avait pris soin de mettre au point ses principes directeurs en envisageant tous les problèmes possibles.

J'en viens maintenant à la deuxième question que j'ai mentionnée, savoir: L'appelante, au moment où on lui a donné la possibilité de présenter ses observations, a-t-elle su quelles étaient les déclarations qui lui étaient préjudiciables afin de pouvoir les corriger ou les contredire?

A cet égard, quand on se rapporte à la lettre du 10 août 1970, il semble que la seule déclaration pertinente est celle que j'ai déjà mentionnée, savoir, que [TRADUCTION] «La commodité et les besoins du public exigent que les itinéraires desservis par les transporteurs aériens des classes 1 et 2 soient protégés en interdisant aux transporteurs aériens de classe 4 . . . sous réserve des dispositions de l'annexe ci-jointe». Ce n'est ni plus ni moins qu'une déclaration sur la question qui, en vertu de l'article 16(8), ressort exclusivement de l'opinion de la Commission. Il me semble toutefois qu'une telle opinion doit reposer sur des faits et que c'est cette déclaration concernant ces faits qu'à mon avis, l'appelante devrait avoir eu la possibilité de corriger ou de contredire.

La question est donc de savoir si l'appelante était au courant des faits entraînant la proposition d'adjonction de conditions à son permis. Au vu du projet, il ressortait clairement que le permis de l'appelante n'était pas le seul visé. La Commission a conclu de façon générale que les itinéraires desservis par tous les transporteurs aériens des classes 1 et 2 devaient être protégés par l'adjonction aux permis de tous les transporteurs aériens de classe 4 des conditions proposées. Le fondement réel probable, sinon évident, d'une telle conclusion qui vient à l'esprit est celui qui ressort des attendus de l'Ordonnance générale n° 5/51, où l'on trouve par exemple une référence au fait que les services commerciaux aériens à horaires fixes sont «obligés par les règlements de la Commission de maintenir un service à intervalles réguliers en conformité d'un horaire publié, même si le trafic qui s'offre est insuffisant pour assurer un vol lucratif». Rien n'indique, à mon avis, que

what possible basis there could have been for such a general rule as that with which it was being faced. If it had had any doubt as to the factual basis, it was well represented and I am sure would have taken steps to ascertain what the facts were. Indeed, I think that the balance of probability is that any person involved in, or familiar with, this type of regulated transportation industry knows, without being told, of the factual situation that gives rise to the necessity of considering some form of route protection for scheduled operators.

With considerable doubt, having regard to the manner in which the matter was put to the appellant by the Commission, I have concluded that the essentials of natural justice were complied with.

In my view the appeal and the application must be dismissed.

Before leaving the case, I deem it important to say that I do not accept the view that, if the result were otherwise and the decision of this Court were to set aside the order imposing the conditions on the appellant's licence on the ground that there had been a failure to comply with the principles of natural justice, the result would be a fatal blow to the Commission's scheme of regulation. Once it is established that the Commission has authority to attach the conditions if it does so properly, a decision to exercise that authority without giving a fair hearing is not a nullity but is merely voidable at the option of the person directly concerned (see *Durayappah v. Fernando* [1967] 2 A.C. 337 per Lord Upjohn at pp. 352-3). In the case of an order that has been successfully attacked by way of appeal on that ground, the matter would presumably be sent back to the Commission for determination in accordance with such directions as the Court deems appropriate. (Section 52(1)(c) of the *Federal Court Act*.) In the case of an order that had not been attacked within the time limit fixed by section 64(2) of the *National Transportation Act*, it would presumably be too late to launch an attack except where there are "special circumstances" that warrant extending the time for applying for leave to appeal.

l'appelante se soit trouvée démunie quand elle a voulu déterminer le fondement possible d'une règle générale telle que celle à laquelle elle était confrontée. Si elle avait eu le moindre doute quant aux faits, comme elle était bien représentée, je suis sûr qu'elle aurait pris les mesures propres à s'en assurer. En fait, je pense que la prépondérance des probabilités est que toute personne s'occupant ou au courant de ce genre d'industrie réglementée des transports connaît, sans qu'on lui dise, la situation de fait qui rend nécessaire d'envisager certaines formes de protection des itinéraires pour les exploitants à horaires fixes.

Avec grande hésitation, étant donné la manière dont la Commission a présenté la question à l'appelante, je conclus que les principes fondamentaux de la justice naturelle ont été respectés.

A mon avis, l'appel et la demande doivent être rejetés.

Avant de clore cette affaire, j'estime qu'il est important de dire que je n'accepte pas le point de vue selon lequel, si le résultat avait été différent et si la décision de cette Cour avait annulé l'ordonnance imposant des conditions au permis de l'appelante aux motifs que cette ordonnance ne respectait pas les principes de la justice naturelle, il en résulterait un coup fatal au mode de réglementation de la Commission. Une fois qu'il est établi que la Commission a le pouvoir d'adjoindre des conditions aux permis, si elle le fait de manière appropriée, la décision d'utiliser ce pouvoir sans accorder une audience équitable n'entraîne pas une nullité absolue mais seulement une nullité relative que la personne directement en cause est seule fondée à demander (voir *Durayappah c. Fernando* [1967] 2 A.C. 337, Lord Upjohn aux pages 352 et 353). Dans le cas d'une ordonnance contestée en appel pour ce motif et dont la demande de rejet a été accueillie, la question serait probablement renvoyée à la Commission pour décision, conformément aux directives que la Cour estimerait alors appropriées. (Article 52(1)c) de la *Loi sur la Cour fédérale*.) Dans le cas d'une ordonnance qui n'a pas été contestée dans le délai fixé par l'article 64(2) de la *Loi nationale sur les transports*, il serait probablement trop tard pour la contester, sauf quand des «circons-

\* \* \*

WALSH J. (orally)—The facts giving rise to these proceedings are set out succinctly in the reasons for judgment of the Chief Justice so it would be superfluous to repeat them in full here.

After the Supreme Court judgment in the case of *North Coast Air Services Ltd. v. Canadian Transport Commission* [1968] S.C.R. 940 declaring invalid *inter alia* order 5/51 of the Air Transport Board since it had not been approved by the Governor in Council as required by the Act, the Act was amended and section 14(1)(b) provided that the Commission might make regulations "prescribing the terms and conditions to which licences issued under this Part shall be subject". On June 11, 1969, the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission amended the Commercial Air Service Regulations to provide prohibitions or restrictions in the nature of the old general order 5/51 which had been declared invalid. North Coast Air Services Ltd. brought an application for leave to appeal to the Supreme Court of Canada questioning the jurisdiction of the Committee to pass regulations dealing with route protection, *inter alia*. After some discussion between counsel it was agreed, as confirmed by letter of September 5, 1969, from J. M. Fortier, Q.C., on behalf of the Canadian Transport Commission that a stated case would be presented to the Supreme Court on the jurisdiction of the Committee to pass regulations on the subject of base protection and route protection; that meanwhile the regulations complained of on this subject would be rescinded, that the Air Transport Committee would not introduce or approve any regulations on the said subjects until the stated case had been disposed of by the Supreme Court, and that on these conditions North Coast Air Services Ltd. would discontinue its application for leave to appeal.

\* \* \*

tances spéciales» justifie l'extension du délai de demande d'autorisation d'appel.

LE JUGE WALSH (oralement)—Les faits à l'origine de cette action étant exposés de manière concise dans les motifs de jugement du juge en chef, il serait superflu de les reprendre entièrement ici.

A la suite de la décision de la Cour suprême dans l'affaire *North Coast Air Services Ltd. c. La Commission canadienne des transports* [1968] R.C.S. 940 déclarant, entre autres, que l'Ordonnance n° 5/51 de la Commission des transports aériens était nulle car elle n'avait pas été approuvée par le gouverneur en conseil comme l'exigeait la Loi, celle-ci fut modifiée et le nouvel article 14(1)(b) prévoyait que la Commission pouvait établir des règlements «prescrivant les modalités auxquelles seront assujettis les permis émis en vertu de la présente Partie». Le 11 juin 1969, le comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports modifia les règlements sur les services aériens commerciaux en y introduisant des interdictions ou des restrictions du genre de celles contenues dans l'ancienne Ordonnance générale n° 5/51 qui avait été déclaré nulle. La North Coast Air Services Ltd. fit une demande d'autorisation d'appel devant la Cour suprême du Canada, pour, entre autres, contester la compétence du comité à adopter des règlements concernant la protection des itinéraires. A la suite d'un échange de vues entre les avocats, il a été convenu, comme l'a confirmé la lettre du 5 septembre 1969, envoyée par M. J. M. Fortier, c.r., au nom de la Commission canadienne des transports, que la Cour suprême serait appelée à se prononcer sur un dossier exposant les faits relatifs à la compétence du comité à adopter des règlements concernant la protection des bases et des itinéraires; en outre, il a été convenu qu'en attendant, les règlements en cause seraient annulés, que le comité des transports aériens n'introduirait ni n'approuverait d'autres règlements sur lesdites questions jusqu'à ce que la Cour suprême ait rendu sa décision et qu'à ces conditions, la North Coast Air Services Ltd. retirerait sa demande d'autorisation d'appel.

No stated case was ever presented to the Supreme Court but, as the Air Transport Committee did not introduce any further regulations on the said subjects, it complied with the express terms of the agreement. Appellant, North Coast Air Services Ltd., contends, however, that while it did not re-introduce any such regulations of general application under section 14 of the *Aeronautics Act*, it did accomplish the same result by applying section 16(8) of the Act so as to amend the licences of all Class 4 carriers of which appellant is one by including restrictions and prohibitions having substantially the same effect (save for certain special clauses lessening to some extent the scope of these restrictions), thus accomplishing indirectly what it could not do directly. To accept this contention it would be necessary to conclude that the Commission could not have passed a regulation of general application under section 14 of the Act, and the Commission does not admit this. In the absence of a decision on a stated case to the Supreme Court which was never presented, the most that can be said is that its right to do so had been challenged by appellant. Since no such regulation is in issue before us it would be idle to speculate as to why the stated case was never presented by the Air Transport Commission but I cannot conclude that in proceeding instead to amend the licences of all Class 4 carriers by virtue of the provisions of section 16(8) of the Act, the Commission was accomplishing indirectly what it could not do directly. The power to make regulations under section 14 of the Act is, in my mind, entirely separate and distinct from the licensing powers under section 16, and in the present case we are only concerned with the action which the Commission took under section 16.

Counsel for appellant contended that the Commission may only prescribe the routes to be followed or the areas to be served at the time a licence is first issued, since section 16(6) of the Act commences with the words "In issuing any licence", whereas section 16(8) merely states:

La question ne fut jamais présentée à la Cour suprême, mais, comme le comité des transports aériens n'introduisit pas d'autres règlements sur cette question, il s'est conformé aux termes exprès de l'accord. L'appelante, la North Coast Air Services Ltd., soutient cependant que, sans avoir réintroduit de tels règlements d'application générale en vertu de l'article 14 de la *Loi sur l'aéronautique*, le comité a obtenu le même résultat en appliquant l'article 16(8) de la Loi pour modifier les permis de tous les transporteurs de classe 4, dont l'appelante fait partie, en y incluant des restrictions et des interdictions ayant, au fond, le même effet (excepté certaines dispositions spéciales limitant quelque peu la portée de ces restrictions), accomplissant ainsi indirectement ce qu'il ne pouvait faire directement. Pour accepter cette prétention, il faudrait conclure que la Commission ne pouvait pas adopter un règlement d'application générale en vertu de l'article 14 de la Loi, ce que la Commission n'admet pas. Étant donné que la Cour suprême n'a jamais eu à rendre de décision, puisqu'on a omis de lui présenter le dossier, on peut dire tout au plus que l'appelante a contesté le droit du comité de procéder ainsi. Puisque ce n'est pas un règlement de ce genre qui est en question devant nous, il serait vain de se demander pourquoi la Commission des transports aériens n'a jamais présenté le dossier à la Cour suprême, mais je ne peux conclure qu'en effectuant des modifications aux permis de tous les transporteurs de classe 4 en vertu des dispositions de l'article 16(8) de la Loi, la Commission faisait indirectement ce qu'elle ne pouvait pas faire directement. A mon avis, le pouvoir d'établir des règlements en vertu de l'article 14 de la Loi est totalement distinct du pouvoir d'accorder des permis en vertu de l'article 16 et, dans l'espèce présente, seules les mesures prises par la Commission en vertu de l'article 16 nous concernent.

L'avocat de l'appelante a soutenu que la Commission peut seulement prescrire les itinéraires à suivre et les zones à desservir au moment même où elle attribue le permis, puisque l'article 16(6) de la Loi commence par les mots «lorsqu'elle délivre un permis», alors que l'article 16(8) expose simplement:

The Commission may suspend, cancel or amend any licence or any part thereof where, in the opinion of the Commission, the public convenience and necessity so requires.

He would therefore limit amendments to matters other than routes to be followed or areas to be served. I do not believe that a reading of section 16 as a whole justifies this interpretation. The section deals with licensing generally and indicates in subsection (6) the sort of conditions which may be put in a licence when the Commission decides to issue same. I do not believe the words "In issuing a licence" relate specifically to the time at which these conditions can be imposed and are intended to prevent their being imposed at a later date by amendment. Subsection (8) permits not only the amendment but also the suspension or cancellation of a licence at any time where, in the opinion of the Commission, the public convenience and necessity so requires. Clearly the requirements of public convenience and necessity may vary from time to time and conditions which might be attached to a licence at the time of its issue because the Commission at that time considered them "necessary or desirable in the public interest", to use the wording of subsection (6), might well have to be amended at a later date by the application of subsection (8) because "public convenience and necessity" so requires.

There is no limit to the number of licences which the Commission may amend by the application of section 16(8) and in this case it chose to individually amend the licences of all Class 4 carriers, some 450 in all, in identical terms, and at the same time<sup>1</sup>. In using section 16(8), however, it is essential that in each individual case the Commission must be of the opinion that "public convenience and necessity" requires the amendment of that specific licence; otherwise it would, in effect, be issuing a regulation of general application which cannot be done under section 16(8). In the case of *North Coast Air Services Ltd. v. Canadian Transport Commission (supra)* Martland J., in rendering the judgment of the Court, says in reference to section 15(6) (now section 16(6)) at page 945:

«La Commission peut suspendre, annuler ou modifier la totalité ou toute partie d'un permis, si, à son avis, la commodité et les besoins du public l'exigent.»

En conséquence, il limiterait les amendements aux questions autres que les itinéraires à suivre et les régions à desservir. Je ne crois pas qu'une lecture du texte entier de l'article 16 justifie cette interprétation. L'article traite de l'attribution des permis en général et indique au paragraphe (6) le genre de conditions que peut contenir un permis lorsque la Commission décide d'en délivrer un. Je ne crois pas que les mots «lorsqu'elle délivre un permis» se rapportent particulièrement au moment où l'on peut imposer ces conditions et qu'ils aient pour but d'empêcher d'en imposer ultérieurement par voie de modification. Le paragraphe (8) permet non seulement d'amender, mais aussi de suspendre ou d'annuler un permis en tout temps si, de l'avis de la Commission, la commodité et les besoins du public l'exigent. Manifestement, les exigences de la commodité et des besoins du public peuvent varier d'une époque à l'autre et les conditions qui peuvent être adjointes à un permis au moment de sa délivrance, parce que la Commission, à ce moment-là, les juge «nécessaires ou désirables dans l'intérêt public», pour utiliser la formule du paragraphe (6), risquent de devoir être modifiées ultérieurement en application du paragraphe (8), parce que «la commodité et les besoins du public» l'exigent.

Le nombre de permis que la Commission peut modifier par application de l'article 16(8) est illimité et, dans le cas présent, elle a choisi de modifier individuellement, de façon identique et au même moment, les permis de tous les transporteurs de classe 4, soit environ 450 en tout<sup>1</sup>. Toutefois, en utilisant l'article 16(8), il est essentiel que dans chaque cas particulier la Commission soit d'avis que «la commodité et les besoins du public» exigent la modification du permis en question; autrement, elle édicterait en fait un règlement d'application générale, ce qu'elle ne peut faire en vertu de l'article 16(8). Dans l'arrêt *North Coast Air Services Ltd. c. La Commission canadienne des transports* (précité), le juge Martland, rendant la décision de la Cour, déclare en parlant de l'article 15(6) (l'actuel article 16(6)) à la page 945:

With respect to this provision I agree with what was said by Tysoe J.A., in the *North Coast Air Services Ltd.* case, at p. 337 ((1968) 65 D.L.R. (2d) 334):

Section 15 appears to me to have no relation to licensees as a group or class but to individual applicants for licences and licences issued to specific individuals. The General Order cannot be supported under that section.

Appellant contended that to amend the licence of a licensee so as to restrict his operations after he has invested substantial sums for planes and equipment is to deprive him of acquired rights, but I do not find that this argument can stand up against the unrestricted right to amend given in section 16(8) when, in the opinion of the Commission, "public convenience and necessity" so requires. Considerations of public convenience and necessity may, in some circumstances, prejudicially affect the rights of any individual but this cannot prevent the Commission from applying section 16(8). Moreover, in the present case appellant had been operating under regulation 5/51 which had been in effect for some eight years before appellant was licensed in 1959. Its licence was subject to this regulation which was only found to be invalid by the Supreme Court judgment of 1968. The amendment to its licence which is now being attacked is more liberal in its provisions than the restrictions imposed under the said regulation. From the practical point of view, therefore, it only realized it had an unrestricted licence following the Supreme Court judgment and it is these rights of relatively short duration which are again being curtailed by the amendment to its licence.

In proceeding to make the amendments to the licences of all Class 4 licensees holding licences as of August 10, 1970, the Air Transport Committee wrote each of them a letter which in its first paragraph indicates that it is considering the effect of the operation of each Class 4 air carrier on Class 1 and Class 2 air carriers in respect of traffic carried between points named in any one licence of each Class 1 and Class 2 air carrier and that each Class 4 licence is being dealt with on its own merits. The next paragraph indicates (which appears to be a conclusion already reached by the Committee) that

[TRANSDUCTION] En ce qui concerne cette disposition, je partage l'avis du juge d'appel Tysoe dans l'arrêt *North Coast Air Services Ltd.* à la page 337 ((1968) 65 D.L.R. (2<sup>e</sup>) 334):

Il me semble que l'article 15 ne se rapporte pas aux titulaires en tant que groupe ou catégorie mais à chaque demandeur particulier de permis et à chaque permis délivré à des personnes précises. On ne peut pas appuyer l'ordonnance générale sur cet article.

L'appelante soutient que modifier le permis d'un titulaire de manière à restreindre son exploitation après qu'il a investi des sommes importantes dans l'achat d'avions et d'équipement revient à le priver de droits acquis, mais, à mon avis, cet argument ne peut être opposé aux droits de modification illimités qu'accorde l'article 16(8) quand, de l'avis de la Commission, «la commodité et les besoins du public» l'exigent. Considérer la commodité et les besoins du public risqué, dans certaines circonstances, de porter préjudice aux droits d'un individu, mais ceci ne peut pas empêcher la Commission d'appliquer l'article 16(8). En outre, l'appelante en l'espèce a exploité son entreprise conformément à l'Ordonnance n° 5/51 qui était entrée en vigueur environ 8 ans avant que l'appelante ne reçoive son permis en 1959. Son permis était soumis à cette ordonnance et ce n'est qu'en 1968, que la Cour suprême l'a déclarée nulle. Les modifications apportées à son permis qui sont actuellement contestées sont plus libérales que les restrictions qu'imposait ladite ordonnance. Donc, d'un point de vue pratique, elle a seulement réalisé qu'elle détenait un permis sans restriction par suite de la décision de la Cour suprême et ce sont ces droits relativement récents que la modification apportée à son permis vient diminuer.

En vue d'opérer les modifications aux permis de tous les titulaires d'un permis de classe 4 au 10 août 1970, le comité des transports aériens leur a tous envoyé une lettre dont le premier paragraphe indique qu'il étudie l'effet des services offerts par chaque transporteur aérien de classe 4 sur les transporteurs aériens des classes 1 et 2 en ce qui concerne le trafic acheminé entre les points indiqués dans leurs permis respectifs et que chaque permis de classe 4 était considéré comme un cas particulier. Le paragraphe suivant précise (ce qui semble constituer une conclusion préalable du comité) que la com-

public convenience and necessity requires that routes served by Class 1 and Class 2 air carriers should be protected against the operation by Class 4 air carriers between such points (subject to exceptions set out in a Schedule). The third paragraph indicates that the Committee proposes to issue an order to amend the addressee's Class 4 licence by attaching the conditions as set out in the Schedule. The final paragraph invites representations, if any, as to why these conditions should not be attached to the licence of the addressee.

It is clear that the conclusion of the Committee that public convenience and necessity required the protection of Class 1 and Class 2 air carriers as indicated had already been reached and the terms and conditions of the amendment to the licence decided upon before this letter was sent, but there is no indication as to the nature of the evidence or facts on which these decisions had been made. There was therefore no confrontation of any of the licensees in general or appellant in particular with the facts on which the Committee had reached its conclusions relating to public convenience and necessity or the terms of the proposed amendments to the licence such as to enable the licensees to dispute the validity of same, meet them with other evidence, or make any representations before these conclusions were reached. Instead, each licensee was merely invited to make representations as to why these conditions should not be attached to his licence. There was no opportunity given to any individual licensee to seek modification of the conditions themselves. Either he had to accept the conditions which were to be included in the licence of each Class 4 licensee as drawn, or seek to be exempted from these modifications entirely<sup>2</sup>. In the event, no one was so exempted although 58 licensees made representations presumably as to why such conditions should not be attached to their licences.

In due course, on October 20, 1971, order No. 1971-A-331 was issued amending appellant's licence 1016/59 (and on the same date

modité et les besoins du public exigent que les itinéraires desservis par les transporteurs aériens des classes 1 et de classe 2 soient protégés en interdisant aux transporteurs aériens de classe 4 de les exploiter en affrétant leurs appareils entre lesdits points (sous réserve des exceptions prévues en annexe). Le troisième paragraphe indique que le comité propose de prendre une ordonnance modifiant le permis de classe 4 du destinataire, en y adjoignant les conditions prévues dans l'annexe. Le dernier paragraphe invite le destinataire à faire des observations, s'il le juge nécessaire, exposant pourquoi on ne devrait pas adjoindre ces conditions à son permis.

Il est clair que le comité a conclu que la commodité et l'intérêt public exigeaient la protection des transporteurs aériens des classes 1 et 2 comme on l'a indiqué et que les termes et les conditions de la modification du permis avaient été fixés avant l'envoi de la lettre, mais il n'y a aucune indication de la nature de la preuve ou des faits sur lesquels se fondent ces décisions. En conséquence, les titulaires en général et l'appelante en particulier n'ont aucunement été confrontés avec les faits sur lesquels le comité s'est fondé pour tirer ses conclusions concernant la commodité et les besoins du public ou avec la rédaction des modifications prévues aux permis, ce qui aurait permis aux titulaires d'en discuter la validité, d'apporter une preuve contraire ou de faire leurs observations avant que ces conclusions ne soient adoptées. Au lieu de cela, chaque titulaire a été simplement invité à faire des observations exposant pourquoi on ne devrait pas adjoindre ces conditions à son permis. Aucun des titulaires n'a été invité à proposer des modifications aux conditions elles-mêmes. Chacun devait soit accepter les conditions qui devaient être adjointes au permis de chaque titulaire de classe 4 telles quelles, soit chercher à en être totalement exempté<sup>2</sup>. En tout cas, personne n'a bénéficié d'une exemption bien que 58 titulaires aient fait des observations, vraisemblablement pour exposer pourquoi on ne devait pas adjoindre de telles conditions à leurs permis.

Finalement, le 20 octobre 1971, l'Ordonnance n° 1971-A-331 modifiant le permis de l'appelante n° 1016/59 fut délivrée (et, à la même

identical orders were issued to the other 450 odd Class 4 licensees, whether or not they had made representations requesting that they be exempted from application of the order) which order refers to the representations made by appellant, goes on to say "Whereas the Committee has considered the said representation and all matters relevant to the proposed amendment and is of the opinion that the public convenience and necessity requires that the said Licence be amended" and then issues the amendment without any changes from the proposal set out in its letter of August 10, 1970.

Of interest in this connection are two letters. The first is one from J. W. Pickersgill, President, Canadian Transport Commission to A. C. Morrison, President, Air Transport Association of Canada, dated July 2, 1971 which reads in part:

... over a year ago the Air Transport Committee reached the conclusion that, short of an amendment of the law by Parliament, the most effective way in which the problem could be met was by the amendment, where appropriate, of licences of individual carriers ...

and again

I met with the Air Transport Committee today and the Committee has decided to proceed without delay to follow the course we first proposed more than a year ago with respect to the amendment of individual licences.

While it will, of course, be necessary to take account of the replies to letters sent out last August to all Class 4 carriers, we intend to proceed progressively on a systematic basis to deal with these licences ...

The second letter is an internal letter dated September 23, 1970 from J. F. Clark, one of the Commissioners, to John T. Gray, Counsel for the Department of Transport, the second paragraph of which reads:

The purpose of amending the licences in the manner indicated was to take care of the situation that developed upon the Supreme Court finding that the Board's relevant General Orders were ultra vires. You will note in each case it is made clear that the Committee proposes to amend the licences as indicated but that the licensee is afforded an opportunity to make representations in that regard.

The important question to be decided is whether the decision made with respect to the amendment to appellant's licence was made in a

date, des ordonnances identiques ont été envoyées aux autres titulaires de classe 4—environ 450 titulaires, y compris ceux qui avaient fait des observations demandant à être exemptés de l'application de l'ordonnance); cette ordonnance se réfère aux observations de l'appelante et ajoute «Attendu que le Comité a étudié tout ce qui se rapporte à ladite modification et qu'il est d'avis que la commodité et les besoins du public exigent la modification du permis»; ensuite, elle édicte la modification sans aucun changement par rapport au projet exposé dans la lettre du 10 août 1970.

Deux lettres sont pertinentes en l'espèce. La première, datée du 2 juillet 1971, vient de M. J. W. Pickersgill, président de la Commission canadienne des transports et elle est adressée à M. A. C. Morrison, président de l'Association des transports aériens du Canada. En voici un extrait:

[TRADUCTION] ... il y a plus d'un an, le comité des transports aériens en venait à la conclusion qu'à défaut d'une modification de la Loi par le Parlement, le moyen le plus efficace de résoudre le problème était de modifier, quand besoin était, les permis de chaque transporteur ...

et plus loin

[TRADUCTION] J'étais présent à la réunion du comité des transports aériens qui s'est tenue aujourd'hui et où il a été décidé de donner suite sans délai aux mesures proposées voilà plus d'un an au sujet des modifications des permis individuels.

Bien qu'il soit de toute évidence nécessaire de tenir compte des réponses aux lettres envoyées en août dernier à tous les transporteurs de classe 4, nous avons l'intention de procéder progressivement et systématiquement au réexamen de ces permis ...

La deuxième lettre est une lettre interne du 23 septembre 1970, envoyée par M. J. F. Clark, l'un des commissaires, à M. John T. Gray, avocat représentant le ministère des Transports. En voici le second paragraphe:

[TRADUCTION] La modification des permis de la manière indiquée a pour but de faire face à la situation créée par la décision de la Cour suprême selon laquelle les ordonnances générales de la Commission applicables à ces questions étaient ultra vires. Vous remarquerez que, dans chaque cas, il est clairement indiqué que le comité se propose de modifier les permis comme prévu, mais que le titulaire a la possibilité de présenter son point de vue à cet égard.

La question importante à trancher est de savoir si la décision prise au sujet de la modification apportée au permis de l'appelante le fut

manner contrary to principles of natural justice. It is common ground that this question can be dealt with on the appeal and it is therefore not necessary to go into the difficult question as to whether the Court has a right to review the order under section 28 of the *Federal Court Act*.

As has been stated in many cases the requirement of natural justice is really equivalent to "fair play" and is complied with if the appellant has been confronted with all the facts on which the finding against him has been based, has been given an opportunity of answering them, and an opportunity to make submissions himself, and have them listened to and considered.

The mere fact that a general rule is enunciated or a general principle formulated before the appellant is heard as to why an exception should be made in his case is not in itself objectionable, provided he is given an opportunity to be heard. This was clearly stated by Bankes L.J. in *The King v. Port of London Authority* [1919] 1 K.B. 176 at p. 184, (referred to in *Re Hopedale Developments Ltd. and Town of Oakville* 47 D.L.R. (2d) at page 486) where he states:

There are on the one hand cases where a tribunal in the honest exercise of its discretion has adopted a policy, and, without refusing to hear an applicant, intimates to him what its policy is, and that after hearing him it will in accordance with its policy decide against him, unless there is something exceptional in his case. I think counsel for the applicants would admit that, if the policy has been adopted for reasons which the tribunal may legitimately entertain, no objection could be taken to such a course. On the other hand there are cases where a tribunal has passed a rule, or come to a determination, not to hear any application of a particular character by whomsoever made. There is a wide distinction to be drawn between these two classes. . . .

In the present case, aside from the finding of the Commission that public convenience and necessity requires some route protection of Class 1 and Class 2 carriers from Class 4 carriers, it is evident that consideration was given to a series of exceptions to be inserted in the amended licences relating to weight of aircraft to be used, distance between points, frequency of service, availability of comparable transportation from the route carrier and so forth. To

d'une façon contraire aux principes de la justice naturelle. Il est établi que cette question peut être traitée en appel et il n'est, par conséquent, pas nécessaire de s'arrêter à la question délicate de savoir si la Cour a le droit d'examiner l'ordonnance en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

Comme on l'a exposé dans de nombreux arrêts, les exigences de la justice naturelle reviennent en fait à «être équitable» et elles sont respectées si l'on présente à l'appelant tous les faits sur lesquels sont fondées les conclusions à son encontre, s'il a eu la possibilité d'y répondre et de faire ses propres observations et si on les a écoutées et prises en considération.

Le simple fait qu'une règle générale soit énoncée ou un principe général formulé avant que l'appelant ne soit appelé à faire valoir pourquoi son cas devrait faire l'objet d'une exception ne constitue pas en soi un motif permettant d'attaquer la décision, à condition qu'il ait eu la possibilité d'être entendu. Dans l'affaire *Le Roi c. Port of London Authority* [1919] 1 K.B. 176, à la p. 184, (citée dans *Re Hopedale Developments Ltd. et la Ville d'Oakville* 47 D.L.R. (2<sup>e</sup>), à la p. 486), le juge Lord Bankes exposait clairement cette règle en déclarant:

[TRADUCTION] D'une part, il y a les affaires dans lesquelles un tribunal exerçant sa discrétion de bonne foi a adopté des principes directeurs et où, sans refuser d'entendre un demandeur, il les porte à son attention et lui fait savoir qu'après l'avoir entendu il rejettera sa demande, conformément à ces principes directeurs, à moins qu'il y ait des facteurs exceptionnels applicables à son cas. Je pense que l'avocat des appelants admettra que, si ces principes directeurs ont été adoptés pour des motifs que le tribunal peut légitimement soutenir, on ne peut s'opposer à cette façon de procéder. D'autre part, il arrive, dans certains cas, qu'un tribunal adopte une règle, ou prenne la décision, qu'il n'entendra pas de demande d'une certaine catégorie quel qu'en soit l'auteur. Il faut nettement distinguer ces deux catégories . . . .

En l'espèce, mis à part la conclusion de la Commission portant que la commodité et les besoins du public exigent une certaine protection des itinéraires des transporteurs des classes 1 et 2 des activités des transporteurs de classe 4, il est évident qu'elle a pris en considération une série d'exceptions à inclure dans les permis modifiés, relativement au poids des aéronefs à utiliser, à la distance entre les points, à la fréquence des services, à la présence de transports

merely invite submissions from all Class 4 carriers without first formulating some such proposed exceptions and submitting them as a basis of discussion might well have resulted in a chaotic situation with every such carrier submitting different suggestions. I can find no fault therefore in the method adopted of setting out these proposed amendments in detail in the letter of August 10, 1970 and then inviting submissions as to why these conditions should not be attached to the licence (although it might have been preferable to also invite submissions as to the nature of these proposed amendments).

The findings of the Commission on "public convenience and necessity" are not subject to review on the merits by this Court, being within the sole jurisdiction of the Commission, but the principle of natural justice entitles the Court to enquire whether it appears that there was any evidence on which the conclusions of the Commission could have been reached.

In the present case two decisions were involved:

- (1) The decision of the Commission that public convenience and necessity requires protection from Class 4 carriers of routes served by Class 1 and Class 2 carriers; and
- (2) The decision of the Air Transport Committee that no exception should be made in the case of the appellant from the application to its licence of the conditions proposed to be attached to each individual Class 4 licensee.

Appellant may well have had knowledge of the facts relied on by the Commission to reach the first decision which results from policy statements going back to a period long before appellant obtained its licence. However, even the Commission concedes that this policy is not so absolute as not to admit of any exceptions, and in fact insists that each individual licence amendment was considered individually to decide if an exception should be made. More-

semblables rayonnant de l'itinéraire du transporteur, etc. En demandant simplement à tous les transporteurs de classe 4 de faire des observations, sans formuler au préalable certaines des exceptions proposées et sans les leur soumettre comme base de discussion, on risquait de créer une situation chaotique où chaque transporteur soumettrait des suggestions différentes. Je ne trouve donc rien à reprocher à la méthode utilisée dans la lettre du 10 août 1970 pour exposer en détail les modifications prévues et pour inviter les intéressés à présenter leur point de vue en expliquant pourquoi il ne fallait pas adjoindre ces conditions à leur permis (bien qu'il eût été préférable de demander aussi des avis sur la nature des modifications proposées).

Cette Cour n'est pas compétente pour examiner au fond les conclusions de la Commission qu'il en va de «la commodité et des besoins du public», ceci entrant dans le cadre de la compétence exclusive de la Commission, mais les principes de la justice naturelle permettent à la Cour d'enquêter sur le point de savoir s'il semble y avoir des éléments de preuve sur lesquels la Commission pouvait fonder ses conclusions.

En l'espèce, deux décisions sont en jeu:

- (1) Celle de la Commission portant que la commodité et les besoins du public exigent que les itinéraires desservis par les transporteurs des classes 1 et 2 soient protégés des activités des transporteurs de classe 4; et
- (2) Celle du comité des transports aériens portant que l'appelante ne serait pas exemptée de l'application à son permis des conditions qu'on prévoyait adjoindre au permis de chaque titulaire d'un permis de classe 4.

Il est bien possible que l'appelante ait eu connaissance des faits sur lesquels la Commission s'est fondée pour prendre sa première décision qui découle des déclarations de principe remontant bien avant la période où l'appelante a obtenu son permis. Toutefois, même la Commission concède que ces principes ne sont pas absolus au point de ne pas admettre d'exceptions et, en fait, elle souligne qu'elle a pris en considération la modification de chaque permis

over, it is apparent that if a Class 1 carrier such as Air Canada does not have protection from Canadian Pacific Airways on the trans-Canada route, some exceptions are made and some competition allowed on certain routes. In a country such as Canada with widely different conditions in different regions it is certainly not inconceivable that in certain areas it might not be a requirement of public convenience and necessity that a Class 4 carrier be prohibited from competing with a Class 1 or Class 2 carrier on certain routes. While the Commission remains the sole judge of this it must make the determination on the basis of the evidence before it in a fair manner or it will have infringed the requirements of natural justice. With respect to the first decision, I believe that appellant as an experienced air carrier must be deemed to have had knowledge of the reasons for the general policy decision that some protection must be given to Class 1 and Class 2 carriers from competition from Class 4 carriers on the basis of public convenience and necessity, and if it wished to attack this, the case which it would have to meet, and it would be superfluous to require the Commission to disclose in its letter to each Class 4 air carrier the voluminous evidence which it had undoubtedly acquired over the years as a result of its investigations which would justify this conclusion. In fact, appellant did not raise this issue in its submissions to the Commission or request a hearing on the question of policy, but confined itself to an attack on the method adopted to re-institute route protection, and submissions as to why in any event this should not be applied in the area served by it. The decision by the Commission on the question of general policy was presumably based on studies made over a period of many years going back to the early days of commercial aviation in Canada, and would fall within the dictum of Lord Loreburn, L.C. in *Board of Education v. Rice* [1911] A.C. 179 where he states at page 182 in commenting on the duties of Boards in general:

en particulier pour décider si elle devait faire une exception. En outre, il ressort du fait que si un transporteur de classe 1 comme Air Canada n'est pas protégé de C.P. Air sur l'itinéraire transcanadien, il existe des exceptions et une certaine concurrence est permise sur certains itinéraires. Dans un pays aussi diversifié que le Canada, il est tout à fait concevable que, dans certaines régions, il soit possible que la commodité et les besoins du public n'exigent pas qu'on interdise aux transporteurs de classe 4 de faire concurrence aux transporteurs des classes 1 et 2 sur certains itinéraires. Bien que la Commission en soit seul juge, elle doit prendre sa décision en se fondant sur la preuve en sa possession et de manière équitable, faute de quoi elle enfreint les exigences de la justice naturelle. En ce qui concerne la première décision, je pense que l'on doit présumer que l'appelante, transporteur aérien expérimenté, connaissait les motifs de la décision de principe portant que certains transporteurs des classes 1 et 2 doivent être protégés de la concurrence des transporteurs de classe 4 en raison de la commodité et des besoins du public et que, si elle désirait s'y opposer, elle se rendait bien compte de la force des arguments auxquels elle devrait faire face; il serait donc superflu d'exiger que la Commission révèle, dans la lettre qu'elle a envoyée à tous les transporteurs aériens de classe 4, la preuve volumineuse qu'elle avait, sans aucun doute, preuve accumulée au fil des années par suite de ses enquêtes et qui justifiait cette conclusion. En fait, l'appelante n'a pas soulevé cette question en énonçant son point de vue à la Commission et elle n'a pas demandé qu'on l'entende sur la question des principes généraux. Elle s'est contentée de contester la méthode adoptée pour rétablir la protection des itinéraires et de faire valoir pourquoi, en tous cas, ceci ne devait pas s'appliquer à la région qu'elle desservait. La décision de la Commission sur la question des principes généraux était probablement fondée sur des études faites au cours de plusieurs années et remontant même aux premiers jours de l'aviation commerciale au Canada, ce qui la place dans le cadre du *dictum* du Lord chancelier Loreburn dans l'arrêt *Board of Education c. Rice* [1911] A.C. 179 où il déclarait, à la page 182, en commentant les tâches des commissions en général:

They can obtain information in any way they think best, always giving a fair opportunity to those who are parties in the controversy for correcting or contradicting any relevant statement prejudicial to their view.

I do not believe that in the present case it can be said that the appellant was not given an opportunity to be heard. On the contrary, it made submissions as to why the proposed amendment to its licence should not be made. The more difficult question is the second one, namely, whether due consideration was given to its representations before it was decided that no such exception should be made.

This is the decision which appellant is really seeking to have set aside. It made serious representations indicating that despite its activities its Class 1 and Class 2 competitors had prospered and expanded their business greatly in the preceding three years, that if base protection were imposed there would be very few places to which it could fly since all main points in its area were already assigned to its competitors, that the services it was providing were not really competitive with those of the Class 1 and Class 2 carriers in the area, and so forth. The validity of these arguments is something to be determined by the Commission alone but it appears to me that they would have to be considered on the basis of an examination of the economic situation of air carriers and the traffic in appellant's immediate area, and not on the basis of the establishment of fixed uniform restrictions imposed as a matter of public convenience and necessity on all Class 4 carriers in Canada. If the sole reason for imposing the same amendment to appellant's licence as were imposed on all other Class 4 carriers in Canada was that it is a Class 4 carrier, then due consideration would not have been given to its licence as an individual case to determine whether an exception should be made or not.

The Committee states that it has considered appellant's representations and there is certainly no reason to doubt that this is so, but neither the appellant nor the Court is given any indication of the nature of the other evidence before it, if any, relating to the specific economic situa-

[TRANSDUCTION] Il peut obtenir des renseignements de la manière qu'il juge la meilleure, en donnant toujours aux parties engagées dans la controverse une possibilité suffisante de corriger ou de contredire toute déclaration pertinente portant préjudice à leur cause.

Je ne crois pas qu'en l'espèce, on puisse dire que l'appelante n'a pas eu la possibilité d'être entendue. Au contraire, elle a fait valoir ses observations portant pourquoi son permis ne devrait pas être modifié comme prévu. La deuxième question, savoir, si l'on a étudié ses observations de manière appropriée avant de décider qu'il n'y avait pas lieu de faire une exception, est plus délicate.

C'est en fait cette décision que l'appelante cherche à faire annuler. Elle a présenté une étude fouillée d'où il ressort que, malgré ses activités, les affaires de ses concurrents des classes 1 et 2 étaient prospères et s'étaient considérablement développées au cours des trois années antérieures; que si l'on imposait une protection des bases, il y aurait peu d'endroits où elle pourrait se rendre puisque tous les points principaux de sa région étaient déjà attribués à ses concurrents; que les services qu'elle offrait n'étaient pas réellement en concurrence avec ceux des transporteurs des classes 1 et 2 de la région; etc. Il revient à la Commission seule d'apprécier la valeur de ces arguments, mais il me semble qu'ils doivent être considérés compte tenu d'un examen de la situation économique des transporteurs aériens et du trafic dans la région environnante et non pas compte tenu de la création de restrictions uniformes imposées à tous les transporteurs de classe 4 au Canada comme étant pour la commodité et les besoins du public. Si la seule raison d'imposer ladite modification au permis de l'appelante, comme elle l'a été à celui de tous les autres transporteurs de classe 4 au Canada, était que cette dernière est un transporteur de classe 4, alors on pourrait dire qu'une étude attentive n'a pas été accordée à son permis en tant que cas particulier pour juger si elle devait donner lieu à une exception.

Le comité déclare qu'il a pris en considération les observations de l'appelante; il n'y a certainement aucune raison d'en douter, mais rien n'a indiqué à l'appelante ni à la Cour la nature des autres preuves détenues par ce dernier, s'il en a, concernant la situation économi-

tion of appellant's competitors in the area, of any traffic studies made there, or anything to indicate that the decision was made otherwise than on the basis of general policy applicable to all Class 4 licensees in Canada. The wording of the order amending appellant's licence is identical with the wording of the orders relating to all other Class 4 licences.

The wording of the letter of August 10, 1970 setting out the reasons for and terms of the proposed amendments, the wording of Mr. Pickersgill's letter and the wording of Commissioner Clark's letter all indicate an intention to amend the licences as indicated, although referring to the opportunity to be given to the licensee to make representations. The fact that no exceptions were made in favour of any of the 58 licensees who made representations might seem to indicate, as appellant contends, the application of a general policy to all Class 4 licensees in the interest of public convenience and necessity rather than an individual separate examination of the case of each licensee such as is required by section 16(8).

Nevertheless, the order eventually issued on October 20, 1971 amending appellant's licence states: "Whereas the Committee has considered the said representation and *all matters relevant to the proposed amendment*" (italics mine) and there is no evidence to dispute this nor to indicate that the Committee did not have in its possession economic and traffic studies and reports relating to the region where appellant operates and give due consideration to them, before rejecting appellant's application to be excepted from the amended regulations. While the jurisprudence requires that a party must be faced with the facts on which a decision affecting him is to be made and given an opportunity of answering them, it appears doubtful whether it goes so far as to say that when he has made submissions or representations he must then be confronted with whatever facts have been presented in rebuttal of what he has alleged and be given a further opportunity to answer such evidence. In order to conclude that the Commission, in deciding to amend appellant's licence, did not consider any evidence relating specifi-

que particulière des concurrents de l'appelante dans la région et la nature des études sur le trafic de la région. Rien non plus n'indique que la décision fut rendue autrement que sur la base des principes généraux applicables à tous les titulaires de permis de classe 4 au Canada. La rédaction de l'ordonnance modifiant le permis de l'appelante est identique à celle des ordonnances relatives à tous les autres permis de classe 4.

La rédaction de la lettre du 10 août 1970 exposant les motifs et les termes des modifications prévues, la rédaction de la lettre de M. Pickersgill et de celle du commissaire Clark, indiquent toutes l'intention de modifier les permis comme prévu, bien qu'elles mentionnent que les titulaires auront la possibilité de faire des observations. Le fait qu'il n'y ait pas eu d'exception en faveur d'un seul des 58 titulaires qui firent des observations peut sembler indiquer, comme le soutient l'appelante, qu'il y a eu application de principes généraux à tous les titulaires de permis de classe 4 dans l'intérêt de la commodité et des besoins du public plutôt qu'un examen individuel et distinct du cas de chaque titulaire comme l'exige l'article 16(8).

Néanmoins, l'ordonnance délivrée le 20 octobre 1971 modifiant le permis de l'appelante déclare: «Attendu que le comité a étudié *tout ce qui se rapporte à ladite modification*» (les italiques sont de moi). Il n'y a ni preuve contraire, ni preuve indiquant que le comité n'avait pas en sa possession les études économiques, les études sur le trafic et les rapports relatifs à la région où l'appelante exploite son entreprise, et qu'il ne les a pas réellement pris en considération avant de rejeter la demande par laquelle l'appelante sollicitait d'être exemptée de la modification. Bien que, selon la jurisprudence, il faille présenter à une partie tous les faits d'après lesquels la décision l'affectant sera prise et ensuite lui donner la possibilité d'y répondre, il semble douteux que cela aille jusqu'à vouloir dire, si elle a fait des observations ou présenté des prétentions, qu'on doit alors la confronter avec tous les faits présentés à l'encontre de ce qu'elle a allégué et lui accorder une nouvelle possibilité de répondre. Pour conclure que la Commission, en décidant de modifier le permis de l'appelante, n'a pas pris en considération la

cally to it as opposed to evidence relating to Class 4 air carriers generally, it would be necessary to base this on an assumption that this must be deduced from the fact that no exceptions have been made to date for any Class 4 licensees. I do not believe such an assumption can be made in face of the positive statement in the order that "all matters relevant to the proposed amendment" (i.e. the amendment to appellant's licence) have been considered.

It appears that the Commission considered that the exceptions made in the amendment were sufficiently flexible to be applicable on grounds of "public convenience and necessity" to all Class 4 licensees and that despite submissions made by 58 of them they could all be fitted within the framework of the amendment.

While I have reached this conclusion not without considerable hesitation, it would appear that the Commission did not infringe the rules of natural justice in the decision made with respect to appellant's licence, since there is no positive evidence on which a finding can be made that due consideration was not given to its submissions. I believe that the judgment of Bankes L.J. in *The King v. Port of London Authority* (*supra*) is directly in point. The Committee cannot be said to have refused to hear appellant's submissions, but it has merely decided against it on the basis that there is nothing exceptional in its case to justify a departure from the policy of inserting an amendment in its licence on the same terms as that inserted in the licences of all other Class 4 carriers. This is a decision which the Committee was entitled to make.

Appellant could have applied to the Review Committee of the Commission to review the decision, pursuant to Rule 770 of the Canadian Transport Commission's General Rules, it could have appealed to the Minister under section 25(2) of the *National Transportation Act*, it could have applied to the Committee for an amendment to the order, it could have appealed to the Governor in Council under section 64 of the *National Transportation Act*, or finally with leave of the Court it could have appealed to the

preuve qui y est directement relative, par rapport à la preuve relative aux transporteurs aériens de classe 4 en général, il faudrait se fonder sur l'hypothèse qu'on doit le déduire du fait que, jusqu'à présent, aucun titulaire de permis de classe 4 n'a reçu d'exemption. Je ne crois pas que l'on puisse faire une telle hypothèse au vu de la déclaration positive de l'ordonnance que «tout ce qui se rapporte à ladite modification» (soit la modification au permis de l'appelante) a été étudié.

Il semble que la Commission ait considéré que les exceptions prévues dans la modification étaient suffisamment souples pour qu'on puisse les appliquer, en invoquant «la commodité et les besoins du public», à tous les titulaires de permis de classe 4 et que, malgré les prétentions de 58 d'entre eux, ils pouvaient tous entrer dans le cadre de la modification.

Bien que ce ne soit pas sans une hésitation considérable que j'en suis arrivé à cette conclusion, il semble que la Commission n'a pas enfreint les règles de la justice naturelle dans sa décision portant sur le permis de l'appelante puisqu'il n'y a aucune preuve réelle dont on puisse déduire que ses prétentions n'ont pas été réellement prises en considération. J'estime que la décision du juge Lord Bankes, dans l'arrêt *Le Roi c. Port of London Authority* (précité), est directement applicable en l'espèce. On ne peut pas dire que le comité a refusé d'entendre les prétentions de l'appelante, mais il s'est simplement prononcé à leur encontre au motif qu'il n'y avait rien d'exceptionnel dans son cas justifiant qu'il s'écarte de ses principes généraux portant insertion d'une modification à son permis identique à celle qui touchait tous les autres transporteurs de classe 4. Le comité était en droit de prendre une telle décision.

L'appelante aurait pu faire une demande au Comité des révisions de la Commission pour qu'il examine la décision conformément à la Règle 770 des règles générales de la Commission canadienne des transports; elle aurait pu en appeler au Ministre en vertu de l'article 25(2) de la *Loi nationale sur les transports*; elle aurait pu demander une modification de l'ordonnance au comité; elle aurait pu présenter une requête au gouverneur en conseil en vertu de l'article 64 de la *Loi nationale sur les transports*; enfin, avec

Court of Appeal on a question of law or jurisdiction under section 64 of the said Act, as it has done.

The fact that it adopted the present procedure does not in any way affect its rights but the fact that these various remedies existed indicates the extent to which the statutes have provided protection for licensees against unjust cancellations of or amendments to their licences.

I would dismiss the present appeal, without costs.

\* \* \*

SHEPPARD D.J.—I agree with the result in the reasons for judgment of the Chief Justice and with his reasoning, assuming that duty in respect of natural justice held by the Chief Justice should be on the Commission. Assuming that duty to be on the Commission, then I agree that the results obtained by the Chief Justice would follow. I differ with the learned Chief Justice only in holding that no such duty is on the Commission.

As to the duty, by reason that the Commission is a statutory body, it is for Parliament by statute to declare under what circumstances the power of amending a licence then issued, has been conferred on the Commission. Section 16(8) of the *Aeronautics Act* (R.S.C. 1970, c. A-3) confers that power "Where in the opinion of the Commission, the public convenience and necessity so requires." Hence there is only one condition, namely that which the public convenience and necessity so requires and that is the only condition of the exercise of the power to amend. Further, section 16(8) states that such convenience and necessity may be "in the opinion of the Commission". As the convenience and necessity may be in the opinion of the Commission, then such opinion is within *Liversidge v. Anderson* [1942] A.C. 206, and may be acquired by the expert opinion of the members of the Commission without any hearing, particularly having regard to section 11 which permits the Commission to regulate its proceedings or may be acquired by any hearing arranged as the Commission may choose, pursuant to sec-

l'autorisation de la Cour, elle aurait pu interjeter appel à la Cour d'appel sur une question de droit ou de compétence en vertu de l'article 64 de ladite Loi, comme elle l'a fait.

Le fait qu'elle ait adopté la procédure actuelle n'affecte en aucune façon ses droits, mais l'existence de ces différents recours indique l'étendue de la protection que nos lois accordent aux titulaires en cas d'annulation ou de modification injustes de leur permis.

A mon avis, le présent appel doit être rejeté sans dépens.

\* \* \*

LE JUGE SUPPLÉANT SHEPPARD—Si l'on estime que la Commission doit respecter les règles de la justice naturelle, ainsi qu'en a décidé le juge en chef, je suis d'avis qu'il faut alors souscrire au résultat de ses motifs de jugement et à son raisonnement. Si l'on estime que c'est là le devoir de la Commission, je conviens alors que les résultats obtenus par le juge en chef en découlent nécessairement. Toutefois je ne suis pas d'accord avec le savant juge en chef pour dire que la Commission est liée de cette façon.

Quant aux devoirs de la Commission, étant donné qu'elle est un organisme créé par la loi, c'est au Parlement de spécifier dans la loi dans quelles circonstances elle a le pouvoir de modifier un permis existant. L'article 16(8) de la *Loi sur l'aéronautique* (S.R.C. 1970, c. A-3) confère ce pouvoir à la Commission «si, à son avis, la commodité et les besoins du public l'exigent.» Il n'y a donc qu'une seule condition, savoir, ce que la commodité et les besoins du public exigent. C'est la seule condition de l'exercice du pouvoir de modification. En outre, l'article 16(8) déclare qu'il doit s'agir d'une commodité ou d'un besoin, «de l'avis de la Commission». Étant donné que la détermination de la commodité ou du besoin est laissée à la Commission, alors cet avis tombe dans le cadre de l'arrêt *Liversidge c. Anderson* [1942] A.C. 206, et il peut résulter de l'avis motivé des membres de la Commission sans qu'il soit tenu d'audition, en particulier si l'on prend en considération l'article 11 qui permet à la Commission d'établir un règlement intérieur pour la conduite de ses délibérations; il peut aussi résulter d'une audition

tion 11. In any event, there is no legal obligation on the Commission to give any specific kind of notice or to hear any representation by anyone or even to proceed in a judicial manner within *United Engineering Workers Union v. Devanayagam* [1967] 2 All E.R. 367, [1968] A.C. 356.

The appeal is therefore dismissed.

---

JACKETT C.J.:

<sup>1</sup> I am not overlooking that, under section 14(1)(b), the Commission may make regulations "prescribing the terms and conditions to which licences issued under this Part shall be subject". There is no attempt to exercise this power before us and, in any event, I doubt that such a regulation would apply to a licence that was issued before the regulation was made. Compare *Chappelle v. The King* [1904] A.C. 127, and *Attorney General of Alberta v. Huggard Assets Ltd.* (P.C.) [1953] 2 All E.R. 951.

<sup>2</sup> This order was not included in the "case" as fixed by the order of November 23, 1971, but counsel agreed during argument that the order as found in *Regina v. North Coast Air Services Ltd.* 65 D.L.R. (2d) 334 at pp. 335-6 should be treated as part of the "case".

\* \* \*

WALSH J.:

<sup>1</sup> The only Class 4 carriers whose licences have not yet been so amended are those whose licences were issued after August 10, 1970 on which date a form letter was written to all Class 4 carriers indicating the intention to amend their licences in the manner indicated and inviting representations as to why the conditions should not be attached to the licence of each particular licensee, and it is conceded that these other licences will, in due course, be amended on the same terms.

<sup>2</sup> In the case of appellant it might perhaps be said that this was somewhat modified by a letter dated October 19, 1970 to its attorney from the Secretary of the Air Transport Committee, the third paragraph of which reads: "The purpose of our sending to all Class 4 carriers our letter dated August 10th was to obtain their views on our proposal, canvass their submissions with a view to determine if there was reason to alter our proposal—not with a view to introduce nor approve regulations respecting route and base protection".

menée comme la Commission le désire, conformément à l'article 11. En tout cas, aucune obligation légale n'incombe à la Commission de donner un avis particulier ou d'entendre des représentations quelles qu'elles soient ou même de procéder de manière judiciaire, au sens de l'arrêt *United Engineering Workers Union c. Devanayagam* [1967] 2 All E.R. 367, [1968] A.C. 356.

Par conséquent l'appel est rejeté.

---

LE JUGE EN CHEF JACKETT:

<sup>1</sup> Je ne néglige pas de considérer qu'en vertu de l'article 14(1)(b), la Commission peut établir des règlements «prescrivant les modalités auxquelles seront assujettis les permis émis en vertu de la présente Partie». Ce n'est pas ce pouvoir qu'elle essaie d'utiliser en l'espèce et, de toute manière, je doute qu'un tel règlement puisse s'appliquer à un permis délivré avant l'adoption du règlement. Comparez avec les arrêts *Chappelle c. Le Roi* [1904] A.C. 127 et *Le procureur général de l'Alberta c. Huggard Assets Ltd.* [1953] 2 All E.R. 951.

<sup>2</sup> Cette ordonnance ne faisait pas partie du dossier établi par l'ordonnance du 23 novembre 1971, mais les avocats ont admis pendant l'argumentation que l'ordonnance, telle qu'on la trouve dans *La Reine c. North Coast Air Services Ltd.* 65 D.L.R. (2<sup>e</sup>) 334, aux pp. 335 et 336, devrait être considérée comme faisant partie du «dossier».

\* \* \*

LE JUGE WALSH:

<sup>1</sup> Les seuls transporteurs de classe 4 dont les permis n'ont pas encore été modifiés sont ceux dont les permis ont été délivrés après le 10 août 1970, date à laquelle une lettre circulaire a été envoyée à tous les transporteurs de classe 4 pour les aviser de l'intention de modifier leur licence de la façon indiquée et les inviter à faire des observations exposant pourquoi il ne fallait pas adjoindre ces conditions à leur permis en particulier. Il est admis que les autres permis seront, en temps opportun, modifiés de la même façon.

<sup>2</sup> Dans le cas de l'appelante, on pourrait peut-être dire que la situation a été quelque peu modifiée par une lettre du 19 octobre 1970, envoyée par le secrétaire du comité des transports aériens à son avocat, et dont voici le troisième paragraphe: [TRADUCTION] «En envoyant à tous les transporteurs de classe 4 notre lettre du 10 août, nous désirions obtenir leur point de vue sur notre projet et solliciter leurs avis pour déterminer s'il y avait des raisons de modifier ledit projet; il ne s'agissait pas d'introduire des règlements concernant la protection des itinéraires et des bases, ni de les faire approuver».