

T-3000-83

T-3000-83

Airport Taxicab (Malton) Association (Plaintiff)**Airport Taxicab (Malton) Association (demanderesse)**

v.

a c.

Minister of Transport (Defendant)**Ministre des Transports (défendeur)**

Trial Division, Reed J.—Toronto, April 22; Ottawa, April 26, 1985.

Division de première instance, juge Reed—Toronto, 22 avril; Ottawa, 26 avril 1985.

Judicial review — Equitable remedies — Injunctions — Application enjoining defendant from instituting common dispatch service at airport — Dismissal of motion to strike under R. 419(1)(a) not meaning "serious question to be tried" — Claim airport management's practices discriminatory weak — Balance of convenience — Irreparable harm — Plaintiffs damage arising from inability to pursue activities prohibited by s. 7 Regulations — Damages award not adequately compensating defendant for injury due to pestering of public resulting in complaints — Application dismissed — Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 419(1)(a) — Government Airport Concession Operations Regulations, SOR/79-373, ss. 4(1),(2),(3), 6(1),(2)(b), 7(a),(b) — Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3.

Contrôle judiciaire — Recours en equity — Injunctions — Demande visant à empêcher le défendeur de créer un service commun de répartition à un aéroport — Le rejet de la requête en radiation présentée sur le fondement de la Règle 419(1)(a) ne signifie pas qu'il existe «une question sérieuse à trancher» — L'argument suivant lequel les pratiques de la direction de l'aéroport sont discriminatoires est faible — Répartition des inconvénients — Préjudice irréparable — Le préjudice que subira la demanderesse résultera de son impossibilité à s'engager dans des activités interdites par l'art. 7 du Règlement — L'octroi de dommages-intérêts n'est pas suffisant pour réparer le préjudice que subira le défendeur par suite de la sollicitation du public et des plaintes qu'il pourra porter — Demande rejetée — Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règle 419(1)(a) — Règlement sur l'exploitation de concessions aux aéroports du gouvernement, DORS/79-373, art. 4(1),(2),(3), 6(1),(2)(b), 7a,b) — Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, chap. A-3.

Aeronautics — Taxicab association seeking injunction restraining Transport Minister from instituting common dispatch service for taxis and limousines at Pearson International Airport — Chaos on platform due to competition for business — Industry failing to co-operate in operating joint dispatch system — Whether airport manager exercising discretion re permits and platform space allocation in non-discriminatory way — Whether taxi dispatching at airports within federal or provincial jurisdiction — Minister's injury if travellers complain about pestering for business not compensable by damages award — Interlocutory injunction denied — Government Airport Concession Operations Regulations, SOR/79-373, ss. 4(1),(2),(3), 6(1),(2)(b), 7(a),(b) — Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3.

Aéronautique — Une association de taxis cherche à obtenir une injonction afin d'empêcher le ministre des Transports de créer un service commun de répartition pour les taxis et les limousines à l'aéroport international Pearson — La confusion sur le quai était due à la concurrence pour obtenir des clients — L'industrie n'a pas coopéré à l'exploitation d'un système de répartition conjoint — Le directeur de l'aéroport a-t-il exercé d'une manière non discriminatoire sa discrétion quant à l'attribution d'un espace sur le quai et quant à la délivrance de permis? — La répartition des taxis aux aéroports relève-t-elle de la compétence du fédéral ou de celle des provinces? — Le préjudice que subira le Ministre si les voyageurs se plaignent d'être sollicités de toutes parts ne peut être réparé par l'octroi de dommages-intérêts — Injonction interlocutoire refusée — Règlement sur l'exploitation de concessions aux aéroports du gouvernement, DORS/79-373, art. 4(1),(2),(3), 6(1),(2)(b), 7a,b) — Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, chap. A-3.

Constitutional law — Distribution of powers — Whether dispatching of limousines and taxis from airport integral part of limousine and taxi operations and therefore under provincial jurisdiction — Federal jurisdiction to regulate not ousted if regulation necessarily incidental to airport regulation.

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — La répartition des limousines et des taxis à l'aéroport est-elle une activité qui fait partie intégrante de l'exploitation de limousines et de taxis et relève-t-elle, par conséquent, de la compétence des provinces? — Le législateur fédéral ne perd pas sa compétence de réglementer cette activité si une telle réglementation est nécessairement accessoire à la réglementation de l'aéroport.

This is an application by the plaintiff for an interlocutory injunction to prevent the defendant from instituting a common dispatch service for the taxicabs and limousines operating out of Pearson International Airport. The taxicab and limousine owners operated their own separate dispatch systems. They not only accepted incoming orders but actively solicited customers

La demanderesse cherche à obtenir par la présente demande une injonction interlocutoire interdisant au défendeur de créer un service commun de répartition pour les taxis et les limousines desservant l'aéroport international Pearson. Les propriétaires de taxis et de limousines exploitaient des systèmes distincts de répartition. Ils ne se contentaient pas d'accepter les deman-

on behalf of their respective services. Following complaints by the public as to the competing dispatchers' conduct, an agreement to provide a common service was reached. The situation deteriorated, however, and the system of having two dispatchers reinstated.

Held, the application should be dismissed.

It is well established that in order to grant an interlocutory injunction (1) the court must be satisfied that there is a serious question to be tried and (2) the balance of convenience must weigh in the applicant's favour.

The dismissal by Muldoon J. of a motion brought under Rule 419(1)(a) to strike out the statement of claim as disclosing no reasonable cause of action did not automatically give rise to there being a "serious question to be tried". The plaintiff argues that the airport manager's discretion as to the allocation of platform space and the issuing of permits to vehicle operators must be exercised in a non-discriminatory manner. Nevertheless, as pointed out by Muldoon J., "by virtue of the provisions of the *Aeronautics Act* ... the defendant is thoroughly 'in charge' of airports". The airport manager's absolute discretion is also evidenced by the *Government Airport Concession Operations Regulations*. Thus, while the plaintiff's claim is not one to be struck out under Rule 419(1)(a), it does not appear strong.

The plaintiff's second argument is that the dispatching of limousines and taxicabs forms an integral part of the limousine and taxicab operations and that these are matters under exclusive provincial jurisdiction. A finding that "dispatching" is an integral part of the taxicab business would not oust federal jurisdiction to regulate that activity if such regulation were necessarily incidental to the regulation of the airport. In any event, the Court did not make any finding as to whether the plaintiff had met the test of a serious question to be tried.

With respect to the balance of convenience and the considerations of irreparable harm, the plaintiff's loss of profits could be adequately compensated by an award of damages. Although the calculation and eventual allocation of any reimbursement of the profits could be difficult given the number of taxicab operators and the loose form of organization, that would not be impossible.

The crucial factor is that the damage that the plaintiff will suffer will arise from it not being able to engage in activities expressly prohibited by section 7 of the Regulations. That section prohibits persons from soliciting business at airports except with the authorization of the Minister.

It was clear that the defendant would suffer damage in having to tolerate pestering of the public by dispatchers and consequent complaints to the airport management. This is not an injury which can be compensated by an award of damages. The defendant is responsible for the orderly administration of the airport and its ability to fulfil that responsibility would be diminished if an injunction is granted.

des courantes de services pour leurs compagnies respectives mais ils sollicitaient activement les clients. À la suite de plaintes du public sur la conduite des répartiteurs concurrents, on s'est entendu pour fournir un service commun. La situation s'est néanmoins détériorée et le système de deux répartiteurs a été rétabli.

Jugement: la demande est rejetée.

Il est bien établi que pour qu'un tribunal accorde une injonction interlocutoire (1) il doit être convaincu qu'il existe une question sérieuse à trancher et (2) la répartition des inconvénients doit jouer en faveur du requérant.

Le rejet par le juge Muldoon d'une requête présentée conformément à la Règle 419(1)a afin de faire radier la déclaration parce qu'elle ne révélait aucune cause raisonnable d'action ne permettait pas de présumer automatiquement qu'il existait une «question sérieuse à trancher». La demanderesse soutient que le directeur de l'aéroport doit exercer d'une manière non discriminatoire la discrétion dont il jouit pour attribuer un espace sur le quai et délivrer des permis aux exploitants. Néanmoins, comme le juge Muldoon l'a fait remarquer, «suivant les dispositions de la *Loi sur l'aéronautique* ... le défendeur est entièrement "responsable" des aéroports». Le *Règlement sur l'exploitation de concessions aux aéroports du gouvernement* témoigne également de la discrétion absolue dont jouit le directeur de l'aéroport. Ainsi, même si la requête de la demanderesse ne peut être radiée en vertu de la Règle 419(1)a, il reste que son fondement n'est pas solide.

Comme deuxième argument, la demanderesse soutient que la répartition des limousines et des taxis à l'aéroport est une activité qui fait partie intégrante de l'exploitation de limousines et de taxis, et que ces questions relèvent de la compétence exclusive des provinces. Même si on concluait que la «répartition» fait partie intégrante de l'entreprise de taxis, le législateur fédéral ne perdrait pas sa compétence aux fins de réglementer cette activité si une telle réglementation était nécessairement accessoire à la réglementation de l'aéroport. De toute manière, la Cour ne s'est pas prononcée sur la question de savoir si la demanderesse a satisfait au critère de la question sérieuse à trancher.

En ce qui concerne la répartition des inconvénients et la question du préjudice irréparable, la perte de bénéfices de la demanderesse pourrait être réparée par l'octroi de dommages-intérêts. Même s'il pourrait être difficile de calculer et, éventuellement, de distribuer le montant du remboursement en raison du nombre d'exploitants de taxis en cause et de la forme imprécise de l'organisation, cela ne serait pas impossible.

L'élément déterminant est que la demanderesse subira un préjudice parce qu'il lui sera impossible de s'engager dans des activités expressément interdites par l'article 7 du Règlement. Cet article interdit de faire de la sollicitation à un aéroport à moins d'une autorisation du Ministre.

Il était clair que la sollicitation des voyageurs par les répartiteurs, que le défendeur devrait tolérer, et que les plaintes qui pourraient être adressées en conséquence à la direction de l'aéroport causeraient un préjudice au défendeur. Ce n'est pas un préjudice qui peut être réparé par l'octroi de dommages-intérêts. Le défendeur est responsable de l'administration de l'aéroport et il ne pourra remplir adéquatement cette fonction si l'injonction est accordée.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

DISTINGUISHED:

Fraser v. U-Need-A Cab Ltd.; Great American Insurance Co., Third Party (1983), 43 O.R. (2d) 389 (Ont. H.C.).

CONSIDERED:

American Cyanamid Co. v. Ethicon Ltd., [1975] A.C. 396 (H.L.).

REFERRED TO:

Johannesson v. West St. Paul, [1952] 1 S.C.R. 292.

COUNSEL:

Charles C. Roach for plaintiff.
Alan S. Davis and *Peter A. Vita* for defendant.

SOLICITORS:

Roach-Smith, Toronto, for plaintiff.

Deputy Attorney General of Canada for defendant.

The following are the reasons for order rendered in English by

REED J.: This is an application by the plaintiff for an interlocutory injunction to prevent the defendant from instituting a common dispatch service for the taxicabs and limousines operating out of Pearson International Airport. In addition, it seeks to prevent the defendant from inviting tenders from persons, independent of both the taxicab and limousine owners, to provide that service.

In December 1983, the plaintiff commenced an action for a declaration that the defendant (1) had no lawful right to tender out the dispatch service; (2) that the defendant's present practice of maintaining separate queues for the taxicab and limousine services at the airport was discriminatory; and (3) for an interlocutory injunction to prevent the tendering out of the dispatch service until final disposition of the issues at trial. Although the declaration of December 1983 set out a request for an interlocutory injunction no action was taken by the plaintiff to obtain such injunction prior to the present time (April 1985). This was not, however,

JURISPRUDENCE

DISTINCTION FAITE AVEC:

Fraser v. U-Need-A Cab Ltd.; Great American Insurance Co., Third Party (1983), 43 O.R. (2d) 389 (H.C. Ont.).

DÉCISION EXAMINÉE:

American Cyanamid Co. v. Ethicon Ltd., [1975] A.C. 396 (H.L.).

DÉCISION CITÉE:

Johannesson v. West St. Paul, [1952] 1 R.C.S. 292.

AVOCATS:

Charles C. Roach pour la demanderesse.
Alan S. Davis et *Peter A. Vita* pour le défendeur.

PROCUREURS:

Roach-Smith, Toronto, pour la demanderesse.

Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

LE JUGE REED: La demanderesse cherche à obtenir par la présente demande une injonction interlocutoire interdisant au défendeur de créer un service commun de répartition pour les taxis et les limousines desservant l'aéroport international Pearson. Elle cherche en outre à empêcher le défendeur d'inviter des personnes, autres que les propriétaires de taxis et de limousines, à soumissionner ce service.

En décembre 1983, la demanderesse a intenté une action visant à obtenir un jugement déclaratoire portant que (1) le défendeur n'était pas habilité par la loi à faire des appels d'offres pour le service de répartition et (2) que la politique actuelle du défendeur consistant à maintenir des files séparées pour les services de taxis et de limousines à l'aéroport était discriminatoire; enfin, (3) elle cherchait à obtenir une injonction interlocutoire afin d'empêcher l'adjudication du service de répartition tant qu'une décision finale ne serait pas rendue sur les points en litige. Même si le jugement déclaratoire dont il était question en décem-

delay sufficient to bar the plaintiff from now pursuing its claim for an interlocutory injunction. The delay was explained as having occurred because the defendant had not before now taken action to implement its intention with respect to the tendering process and independent dispatch service.

The situation of December 1983 must be put in perspective. From 1979 to February 1982 the taxicab and limousine owners operated their own separate dispatch systems. While these are called dispatch systems the dispatchers in fact did more than is usually contemplated by that term. They did more than merely accept incoming orders for their respective services and allocate such requests among the available taxicab or limousine drivers. The "dispatchers" actively solicited customers for their respective services presumably from those members of the travelling public who sought ground transportation but were uncommitted as to the type of service they sought and, perhaps even from others.

The dispatchers were located at the exits of the airport terminal, at curbside in the vicinity of the respective vehicle queues. I quote from the cross-examination of Mr. Mann whose affidavit was filed in support of the plaintiff's claim in this case:

A. The problems were that the limousine dispatchers trying to grab as many people as possible for the limousines, and the taxi dispatchers were trying to grab as many people as possible for the taxis.

Q. Okay, so would you agree with me that a bit of chaos was taking place on the platform?

A. That's right.

Q. Well, were there in fact occasions where both dispatchers were fighting over the same customers?

A. It happened, yes.

Consequently, in March 1982, the airport manager wrote to all taxicab and limousine operators:

bre 1983 contenait une demande d'injonction interlocutoire, la demanderesse n'a pas intenté avant ce jour (avril 1985) d'action visant à obtenir une telle injonction. Cela ne constituait cependant pas un délai suffisant pour empêcher la demanderesse de poursuivre aujourd'hui sa demande de jugement interlocutoire. La raison donnée pour expliquer ce délai était que le défendeur n'avait pas jusqu'à maintenant pris de mesures pour mettre à exécution son projet d'appels d'offres et de service indépendant de répartition.

Il faut examiner dans son contexte la situation qui existait en décembre 1983. De 1979 à février 1982, les propriétaires de taxis et de limousines ont exploité des systèmes distincts de répartition. Même si on parle de systèmes de répartition, les répartiteurs exerçaient des activités qui étaient en fait plus étendues que celles visées habituellement par cette expression. Ils ne se contentaient pas d'accepter les demandes courantes de services pour leurs compagnies respectives et de répartir lesdites demandes entre les chauffeurs de taxis et de limousines disponibles. Les «répartiteurs» sollicitaient activement les clients et offraient vraisemblablement leurs services aux voyageurs qui voulaient obtenir un moyen de transport terrestre mais qui n'avaient pas de préférence quant au type de service qu'ils recherchaient, et peut-être même à d'autres personnes.

Les répartiteurs se trouvaient aux sorties de l'aérogare, en bordure du trottoir près des files formées par leurs véhicules respectifs. Voici un extrait tiré du contre-interrogatoire de M. Mann dont l'affidavit a été déposé à l'appui de la requête de la demanderesse en l'espèce:

[TRADUCTION] R. Le problème était que les répartiteurs des limousines essayaient d'attirer le plus de gens possible pour les limousines et que les répartiteurs des taxis essayaient d'attirer le plus de gens possible pour les taxis.

Q. Bien, seriez-vous donc d'accord avec moi pour admettre qu'il existait une certaine confusion sur le quai?

R. Oui, c'est vrai.

Q. Est-il en fait arrivé que les répartiteurs se soient disputés les mêmes clients?

R. C'est arrivé, oui.

Le directeur de l'aéroport a donc écrit en mars 1982 à tous les exploitants de taxis et de limousines:

Transport Canada has, during the past year, experienced an increasing number of complaints from the travelling public regarding the conduct of platform dispatchers. The fights and arguments between competing dispatchers and, periodically, drivers plus the hassle accorded the travelling public is no longer tolerable.

The letter went on to advise the industry that they had one final chance to co-operate and create a joint dispatch system or Transport Canada would implement one of its own. This led in February 1983 to an agreement on a common service to be run by the taxicab and limousine operators jointly. One of the terms of that agreement was that the dispatch supervisor was:

1. To ensure that Dispatchers provide passengers direction to the mode of transportation requested and that there is no favouritism shown for either taxicabs or limousines.

The dispatchers themselves had an obligation to:

... provide impartial information between taxis and limousines when requested by a passenger.

and not to:

... yell or shout, nor hawk ground transportation services while on duty.

Despite this agreement to provide a common service the situation again deteriorated. I quote again from the cross-examination of Mr. Mann:

Q. All right, what did in fact happen?

A. It was happening because it depends who can really have more friendship with the dispatchers, and they can provide him with more business.

Q. Okay, what you're saying to me is that dispatchers, although independent, were being influenced by either limousine or taxi drivers?

A. That's right, yes.

Q. And so in fact they were actively steering people to—depending on who was out on the platform—to either the taxi or the limousine?

A. That's right, yes.

Q. All right, what did that do? Did that then cause disruption on the platform?

A. Yes it did, many times.

It was in the light of this deterioration that the airport manager notified the industry in October 1983 that an independent dispatch service would be instituted and tenders called for the provision of

[TRADUCTION] Au cours de la dernière année, Transports Canada a reçu un nombre croissant de plaintes de la part des voyageurs en ce qui concerne la conduite des répartiteurs sur les quais. Les disputes et les discussions entre les répartiteurs concurrents et, à l'occasion entre les chauffeurs, en plus des embêtements causés aux voyageurs ne peuvent plus désormais être tolérés.

Il indiquait ensuite dans sa lettre qu'il accordait à l'industrie une dernière chance de coopérer et de créer un système de répartition conjoint, sinon Transports Canada mettrait sur pied son propre système. C'est ce qui a permis de conclure en février 1983 une entente au sujet d'un service commun qui serait dirigé conjointement par les exploitants des taxis et ceux des limousines. L'une des clauses de l'entente portait que le superviseur de la répartition devait:

[TRADUCTION] 1. Faire en sorte que les répartiteurs indiquent aux passagers la direction pour se rendre au moyen de transport qu'ils ont demandé et qu'il n'y ait aucun favoritisme que ce soit en faveur des taxis ou des limousines.

Les répartiteurs eux-mêmes avaient l'obligation de:

[TRADUCTION] ... fournir, à la demande d'un passager, des renseignements impartiaux au sujet des taxis et des limousines.

et:

[TRADUCTION] ... lorsqu'ils étaient de service, de ne pas hurler ou crier pour annoncer les services de transport offerts.

Malgré cet engagement de fournir un service commun, la situation s'est encore détériorée. Voici un autre extrait tiré du contre-interrogatoire de M. Mann:

[TRADUCTION] Q. Bien, que s'est-il réellement passé?

R. Cela se produisait parce que les répartiteurs peuvent fournir plus de travail aux personnes avec lesquelles ils entretiennent les relations les plus amicales.

Q. Ce que vous me dites, c'est que les répartiteurs, même s'ils étaient indépendants, étaient influencés par les chauffeurs de limousines ou de taxis?

R. C'est cela, oui.

Q. Et ainsi, ils dirigeaient les personnes vers les taxis ou les limousines, tout dépendant des chauffeurs se trouvant sur le quai?

R. C'est exact.

Q. Quel effet cela avait-il? Cela causait-il des perturbations sur le quai?

R. Oui, cela est arrivé à plusieurs reprises.

C'est en raison de cette détérioration de la situation que le directeur de l'aéroport a avisé les membres de cette industrie en octobre 1983 qu'un service indépendant de répartition serait créé et

that service. This expression of intention gave rise to the plaintiff commencing action in December 1983, for the remedies sought in this suit. The defendant did not, however, move to implement its intention to establish an independent dispatch service immediately. Discussion with the industry continued. Then, in May 1984 the limousine operators pulled out of the joint dispatch service and reinstated their own service. Thus, since May 1984, the pre-February 1983 system of two dispatchers (one employed by the taxicab operators the other by the limousine operators) has prevailed. The defendant recently reactivated its plan to set up an independent dispatch service and the defendant filed this motion for an interlocutory injunction.

The requirements that an applicant must meet in order to obtain an interlocutory injunction are well known: (1) the court must be satisfied that there is a serious question to be tried; (2) the balance of convenience must weigh in the applicant's favour. The decision in *American Cyanamid Co. v. Ethicon Ltd.*, [1975] A.C. 396 (H.L.) has been accepted as setting forth the appropriate tests.

With respect to the first requirement, the plaintiff argues that a decision given by my colleague Muldoon J. in June 1984 [T-3000-83, Federal Court, Trial Division, June 18, 1984, not yet reported], in an earlier interlocutory proceeding between the parties demonstrates that that requirement has been met. Mr. Justice Muldoon's decision was in response to a motion brought by the defendant seeking to strike out the plaintiff's statement of claim under Rule 419(1)(a) as disclosing no reasonable cause of action. That motion was dismissed by Mr. Justice Muldoon.

I do not think that merely because a plaintiff has successfully resisted a defendant's motion to strike pursuant to Rule 419(1)(a) that it can automatically be assumed that there exists "a serious question to be tried" for purposes of obtaining an interlocutory injunction. In the first place a Rule 419(1)(a) motion must be heard in the absence of any evidence. Secondly, everything

que des appels d'offres seraient lancés pour assurer ce service. Cette intention manifestée par le directeur a amené la demanderesse à intenter, en décembre 1983, une action visant à obtenir les redressements demandés en l'espèce. Cependant, le défendeur n'a pas immédiatement pris les mesures nécessaires pour mettre à exécution son intention de créer un service indépendant de répartition. Les discussions avec les membres de l'industrie se sont poursuivies. Par la suite, en mai 1984, les exploitants de limousines se sont retirés du service conjoint de répartition et ont remis sur pied leur propre service. Ainsi, depuis mai 1984, le système de deux répartiteurs (l'un travaillant pour les exploitants de taxis, l'autre pour les exploitants de limousines) qui était en vigueur avant février 1983, a été rétabli. Le défendeur a récemment relancé son projet de créer un service indépendant de répartition et la demanderesse a déposé la présente requête visant une injonction interlocutoire.

Les exigences auxquelles un requérant doit satisfaire pour obtenir une injonction interlocutoire sont bien connues: (1) le tribunal doit être convaincu qu'il existe une question sérieuse à trancher; (2) la répartition des inconvénients doit jouer en faveur du requérant. Il est admis que les critères applicables ont été énoncés dans l'arrêt *American Cyanamid Co. v. Ethicon Ltd.*, [1975] A.C. 396 (H.L.).

En ce qui concerne la première exigence, la demanderesse allègue que la décision rendue par mon collègue le juge Muldoon, en juin 1984 [T-3000-83, Cour fédérale, Division de première instance, 18 juin 1984, non encore publiée], au sujet d'une demande interlocutoire entre les parties, montre que cette exigence a été satisfaite. Le juge Muldoon a statué sur une requête par laquelle le défendeur a cherché à faire radier, en vertu de la Règle 419(1)a, la déclaration de la demanderesse parce que celle-ci ne révélait aucune cause raisonnable d'action. Il a rejeté ladite requête.

Je ne crois pas que, parce qu'un demandeur a contesté avec succès une requête en radiation présentée par un défendeur conformément à la Règle 419(1)a, on puisse automatiquement présumer qu'il existe «une question sérieuse à trancher» aux fins d'obtenir une injonction interlocutoire. Premièrement, une requête fondée sur la Règle 419(1)a doit être entendue en l'absence de toute

set out in the declaration (statement of claim) must be assumed to be true. Thirdly, the strength of case required to be proved by the plaintiff is not high—it is minimal at best. Fourthly, the burden of proof is on the party bringing the motion not the party resisting it.

While the plaintiff's claim is not one to be struck out under Rule 419(1)(a), it is not strong. One ground of the plaintiff's claim is that the airport manager's present practice of providing two queues, one for limousines and one for taxicabs is discriminatory since both vehicles provide the same service to the public. The plaintiff also asserts that the practice of allotting equal platform space to the two queues is discriminatory because there are 300 taxicab permit holders but only 200 limousine permit holders.

The plaintiff concedes that the airport manager had discretion both as to the allocation of platform space and the issuing of permits to vehicle operators; but, it argues that that discretion must be exercised in a non-discriminatory way. Nevertheless, as Muldoon J. pointed out at page 4 of his decision of June 18, 1984:

... by virtue of the provisions of the *Aeronautics Act* (R.S.C. 1970, c. A-3) the defendant is thoroughly "in charge" of airports, aerodromes, airport services and, indeed, virtually every commercial activity which is conducted within the territorial boundaries of an airport. The Act provides:

3. It is the duty of the Minister

(a) to supervise all matters connected with aeronautics;

(c) to construct and maintain all government aerodromes and air stations . . .

(e) to operate such services as the Governor in Council may approve;

(m) to perform such other duties as the Governor in Council may from time to time impose.

5. The Governor in Council may make regulations, or, subject to and in accordance with such terms and conditions as may be specified by him, authorize the Minister to make regulations prescribing charges for the use of

preuve. Deuxièmement, il faut présumer que tous les éléments de la déclaration sont vrais. Troisièmement, il n'est pas nécessaire que la preuve que le demandeur est tenu de présenter soit très convaincante; il suffit qu'elle ait tout au plus une certaine force probante. Quatrièmement, le fardeau de la preuve incombe à la partie qui présente la requête et non à celle qui la conteste.

Même si la demande en l'espèce ne peut être radiée en vertu de la Règle 419(1)a), il reste que son fondement n'est pas solide. L'un des motifs de ladite demande est que la pratique actuelle du directeur de l'aéroport qui consiste à prévoir deux files, l'une pour les limousines, l'autre pour les taxis, est discriminatoire parce que les deux sortes de véhicules fournissent le même service au public. La demanderesse affirme aussi que la pratique consistant à attribuer aux deux files un espace égal sur le quai est discriminatoire parce qu'il y a 300 détenteurs de permis de taxis, mais seulement 200 détenteurs de permis de limousines.

La demanderesse admet que le directeur de l'aéroport avait discrétion pour attribuer un espace sur le quai et délivrer des permis aux exploitants; elle soutient cependant que cette discrétion doit être exercée d'une manière non-discriminatoire. Néanmoins, comme le juge Muldoon l'a fait remarquer à la page 4 de sa décision du 18 juin 1984:

... suivant les dispositions de la *Loi sur l'aéronautique* (S.R.C. 1970, chap. A-3) le défendeur est entièrement «responsable» des aéroports, des aérodromes, des services fournis aux aéroports et, en fait, de pratiquement toutes les activités commerciales qui ont lieu dans les limites d'un aéroport. La Loi prévoit:

3. Il incombe au Ministre

a) de diriger toutes les affaires se rattachant à l'aéronautique;

c) de construire et maintenir tous les aérodromes et stations ou postes d'aéronautique de l'État . . .

e) de faire fonctionner les services que le gouverneur en conseil peut approuver;

m) de s'acquitter des autres devoirs que le gouverneur en conseil peut imposer.

5. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements, ou, en conformité des modalités qu'il peut spécifier, autoriser le Ministre à établir des règlements prescrivant la taxe relative à l'utilisation

(b) any facility or service ... provided by the Minister or on his behalf at any airport.

By virtue of the *Ministerial Regulations Authorization Order* (C.R.C., c. 126) the immediately above-cited statutory provisions are invoked to accord to the Minister the authorization which may lawfully be accorded thereunder.

The *Government Airport Concession Operations Regulations*, SOR/79-373, 27 April, 1979 provide:

7. Subject to section 8, except as authorized in writing by the Minister, no person shall

(a) conduct any business or undertaking, commercial or otherwise, at an airport;

(b) advertise or solicit at an airport on his own behalf or on behalf of any person; or

6. (1) An airport manager may, by means of a sign or surface marking, describe or delineate any area at the airport as an open taxicab station, open limousine station or general vehicle station.

(2) Where an area has been described or delineated pursuant to subsection (1)

(b) as an open taxicab station or open limousine station, an operator of a taxicab or limousine shall not pick up or unload a passenger or goods at that airport except at that open taxicab station or open limousine station, as the case may be.

4. (1) The Minister may designate any airport at which a permit is required to operate a commercial passenger vehicle or a courtesy vehicle.

(2) Where the Minister designates an airport pursuant to subsection (1), he may specify the class or classes of commercial passenger vehicles or courtesy vehicles that require the operator of those vehicles to be issued a permit before operating those vehicles at that airport.

(3) A designation referred to in subsection (1) or a specification referred to in subsection (2) may be revoked by the Minister.

The plaintiff's second basis for its claim is that the defendant is constitutionally incompetent to regulate the dispatching of limousines and taxicabs from the airport because such activity is an integral part of the limousine and taxicab operations; it is alleged these are matters under exclusive provincial jurisdiction. While it is true that the decision of the Ontario High Court in *Fraser v. U-Need-A Cab Ltd.; Great American Insurance Co., Third Party* (1983), 43 O.R. (2d) 389 implicitly carries with it a finding that dispatchers (in that case called "taxi-brokers") are an integral part of the taxi business several additional factors

b) d'une installation ou d'un service ... fournis, à un aéroport, par le Ministre ou en son nom.

Dans le *Décret autorisant l'établissement de règlements ministériels* (C.R.C., chap. 126) on invoque les dernières dispositions législatives susmentionnées pour accorder au Ministre l'autorisation qui peut lui être légalement accordée en vertu de ces dispositions.

Le *Règlement sur l'exploitation de concessions aux aéroports du gouvernement*, DORS/79-373, 27 avril 1979, porte:

7. Sous réserve de l'article 8, à moins d'une autorisation écrite du Ministre, nul ne peut

a) se livrer à une activité ou à une entreprise, commerciale ou autre, à un aéroport;

b) faire, à un aéroport, de la publicité ou de la sollicitation pour son propre compte ou pour celui d'autrui; ou

6. (1) Le directeur d'un aéroport peut, au moyen d'un panneau ou d'une marque au sol, décrire ou délimiter toute zone de l'aéroport comme station publique de taxis, station publique de limousines ou station générale de véhicules.

(2) Lorsque, conformément au paragraphe (1), une zone est décrite ou délimitée

b) comme station publique de taxis ou station publique de limousines, l'exploitant d'un taxi ou d'une limousine ne doit ni prendre ni déposer un passager ou des marchandises à l'aéroport ailleurs qu'à la station publique de taxis ou à la station publique de limousines, selon le cas.

4. (1) Le Ministre peut désigner tout aéroport auquel un permis est requis pour exploiter un véhicule commercial de passagers ou un véhicule de courtoisie.

(2) Lorsque le Ministre désigne un aéroport conformément au paragraphe (1), il peut préciser la ou les classes de véhicules commerciaux de passagers ou de véhicules de courtoisie pour lesquels l'exploitant doit obtenir un permis avant d'exploiter ces véhicules à cet aéroport.

(3) Le Ministre peut annuler la désignation visée au paragraphe (1) ou la précision visée au paragraphe (2).

Le second moyen invoqué par la demanderesse dans sa requête porte que le défendeur n'a pas compétence, du point de vue constitutionnel, pour réglementer la répartition des limousines et des taxis à l'aéroport parce qu'une telle activité fait partie intégrante de l'exploitation de limousines et de taxis; elle allègue que ces questions relèvent de la compétence exclusive des provinces. Même s'il est vrai que la décision rendue par la Haute Cour de l'Ontario dans l'affaire *Fraser v. U-Need-A Cab Ltd.; Great American Insurance Co., Third Party* (1983), 43 O.R. (2d) 389, permet implicitement de conclure que les répartiteurs (appelés

must be noted. That case dealt with the liability in tort of a "taxi-broker" for damage caused to a passenger by a defective taxicab; it did not deal with the constitutional issue. The "dispatchers" at the Pearson International Airport are performing a vastly different function from the dispatchers (taxi-brokers) in the *Fraser* case. (Would the "dispatchers" at the airport be liable in tort for damage caused to a passenger as a result of a defective airport taxi?) A finding that "dispatching" is an integral part of the taxicab business still would not oust federal jurisdiction to regulate that activity if such regulation were necessarily incidental to the regulation of the airport. See the discussion of *Johannesson v. West St. Paul*, [1952] 1 S.C.R. 292 and related cases, in Hogg, *Constitutional Law of Canada* (1977) at page 335.

In any event, without making any finding as to whether I think the plaintiff has met the test of "a serious question to be tried", I will pass to a discussion of the second requirement: whether the balance of convenience and considerations of irreparable harm argue in favour of the granting of the injunction to the plaintiff. This requirement is described in the *American Cyanamid* case, (*supra*) at page 406:

The object of the interlocutory injunction is to protect the plaintiff against injury by violation of his right for which he could not be adequately compensated in damages recoverable in the action if the uncertainty were resolved in his favour at the trial; but the plaintiff's need for such protection must be weighed against the corresponding need of the defendant to be protected against injury resulting from his having been prevented from exercising his own legal rights for which he could not be adequately compensated under the plaintiff's undertaking in damages if the uncertainty were resolved in the defendant's favour at the trial. The court must weigh one need against another and determine where "the balance of convenience" lies.

In this case what is the harm the plaintiff alleges it will suffer? As I understand it, it is the loss of business which will occur as a result of dispatchers employed by it not being able to solicit

dans cette affaire «taxi-brokers») font partie intégrante d'une entreprise de taxis, il faut souligner plusieurs éléments additionnels. Cette affaire portait sur la responsabilité délictuelle d'un répartiteur («taxi-brokers») pour le préjudice causé à un passager d'un taxi défectueux; elle ne portait pas sur une question d'ordre constitutionnel. Les «répartiteurs» («dispatchers») de l'aéroport international Pearson remplissent une fonction très différente de celle des répartiteurs («taxi-brokers») dont il était question dans l'affaire *Fraser*. (Les «répartiteurs» de l'aéroport seraient-ils responsables délictuellement du préjudice causé à un passager d'un taxi défectueux de l'aéroport?) Même si on concluait que la «répartition» fait partie intégrante de l'entreprise de taxis, le législateur fédéral ne perdrait pas pour autant sa compétence aux fins de réglementer cette activité si une telle réglementation était nécessairement accessoire à la réglementation de l'aéroport. Voir l'examen de l'arrêt *Johannesson v. West St. Paul*, [1952] 1 R.C.S. 292 et d'autres causes connexes, à la page 335 de l'ouvrage de Hogg intitulé *Constitutional Law of Canada* (1977).

De toute manière, sans m'être prononcée sur la question de savoir si la demanderesse a satisfait au critère de «la question sérieuse à trancher», je vais passer à l'examen de la seconde exigence qui est de savoir si la répartition des inconvénients et les considérations quant au préjudice irréparable militent en faveur de la délivrance de l'injonction sollicitée par la demanderesse. Cette exigence est décrite dans l'affaire *American Cyanamid* (précitée) à la page 406:

[TRADUCTION] L'objet d'une injonction interlocutoire est de protéger le demandeur contre le préjudice, résultant de la violation de son droit, qui ne pourrait être adéquatement réparé par des dommages-intérêts recouvrables dans l'action si l'affaire devait être tranchée en faveur dudit demandeur au moment de l'instruction; toutefois, le besoin d'une telle protection pour le demandeur doit être évalué en fonction du besoin correspondant du défendeur d'être protégé contre le préjudice qui découle du fait qu'on l'a empêché d'exercer les droits que lui confère la loi et qui ne peut être adéquatement réparé par l'engagement du demandeur de verser des dommages-intérêts si l'affaire était tranchée en faveur du défendeur à l'instruction. Le tribunal doit évaluer les besoins l'un en fonction de l'autre et déterminer quelle est «la répartition des inconvénients».

En l'espèce, quel est le préjudice que la demanderesse prétend subir? Si je comprends bien, il s'agit d'une perte commerciale qui résultera du fait que les répartiteurs qu'elle emploie ne pourront

customers. It is a loss of profits claim and as such one that is usually seen as adequately compensated by a monetary award in damages. In this case the calculation of, and eventual allocation of any reimbursement of that profit might be difficult given the numbers of taxicab operators involved and the loose form of organization. However, it would not be impossible. In addition, the crucial factor in this case is the fact that from the evidence set out above, it is clear that the damage which the plaintiff will suffer will arise from it not being able to engage in activities, or encourage others to engage in activities which it has no right to do. By section 7 of the *Government Airport Concession Operations Regulations* (*supra*, page 399) persons are prohibited from soliciting business at the airport except with the authorization of the Minister. It is clear that the Minister has given the curbside "dispatchers" no such authorization and indeed the airport manager has been trying to stop this unauthorized activity. I would underline that it is not merely the members of the plaintiff association that have been engaging in such activity; the limousine operators have equally been engaging in this prohibited conduct.

What then is the harm that the defendant will suffer if the injunction is granted? Counsel indicated that there might be monetary loss as a result of actions already taken by it to implement the independent dispatch service (e.g.: as a result of contracts which have already been signed?) I do not find any evidence on the file attesting to this fact. However, it is clear that the defendant will suffer damage in the sense of having to tolerate "chaos on the platform" as it was put in the cross-examination of Mr. Mann. The damage which will occur will be the hassling of the travelling public and consequent complaints by members thereof to the airport management. The defendant is responsible for the orderly administration of the airport. Its ability to fulfil that responsibility will be diminished if an injunction is granted. It is clear, this is not an injury which can be compensated by a monetary award in damages.

plus solliciter les clients. Il s'agit d'une réclamation découlant d'une perte de bénéfices, et on considère habituellement que ce genre de perte peut être adéquatement réparée par l'octroi d'une somme d'argent comme dommages-intérêts. Il pourrait être difficile en l'espèce de calculer et éventuellement, de distribuer le montant du remboursement en raison du nombre d'exploitants de taxis en cause et de la forme imprécise de l'organisation. Cela ne serait cependant pas impossible. De plus, et c'est là l'élément déterminant dans cette affaire, il ressort de la preuve exposée plus haut que la demanderesse subira un préjudice parce qu'il lui sera impossible de s'engager ou d'encourager d'autres personnes à s'engager dans des activités qu'elle n'a pas le droit d'exercer. Suivant l'article 7 du *Règlement sur l'exploitation de concessions aux aéroports du gouvernement* (précité, page 399), il est interdit de faire de la sollicitation à un aéroport à moins d'une autorisation du Ministre. Il est évident que le Ministre n'a pas donné une telle autorisation aux «répartiteurs» et, en fait, le directeur de l'aéroport a tenté de faire cesser cette activité non permise. Je soulignerai que les membres de l'association demanderesse ne sont pas les seuls à s'être engagés dans cette activité interdite, les exploitants de limousines l'ayant également fait.

f

Quel sera donc le préjudice subi par le défendeur si l'injonction est accordée? L'avocat a indiqué que le défendeur pourrait subir une perte financière résultant des mesures qu'il a déjà prises pour mettre sur pied le service indépendant de répartition (par exemple, résultant des contrats qui ont déjà été signés?) J'estime que le dossier ne contient aucune preuve attestant ce fait. Cependant, il est clair que le défendeur subira un dommage en ce sens qu'il devra tolérer la «confusion sur le quai» comme l'a dit M. Mann au cours de son contre-interrogatoire. Le préjudice subi sera la pagaille créée autour des voyageurs et les plaintes que ces derniers pourront adresser à la direction de l'aéroport. Le défendeur est responsable de l'administration de l'aéroport. Il ne pourra pas remplir adéquatement cette fonction si l'injonction est accordée. Il est clair qu'il ne s'agit pas d'un préjudice qui peut être réparé par l'octroi de dommages-intérêts.

For the reasons which appear above, I do not think the plaintiff has demonstrated that the balance of convenience lies in its favour. Accordingly, the application for an interlocutory injunction will be dismissed.

Pour les motifs qui précèdent, je ne crois pas que la demanderesse a démontré que la répartition des inconvénients joue en sa faveur. Par conséquent, la demande d'injonction interlocutoire est rejetée.