

T-2655-75

T-2655-75

**Pan American World Airways Inc. (Plaintiff)****Pan American World Airways Inc. (Demanderesse)**

v.

a c.

**The Queen and the Minister of Transport (Defendants)****La Reine et le ministre des Transports (Défendeurs)**

Trial Division, Mahoney J.—Ottawa, November 9 and 10, 1978 and January 3 and 10, 1979.

b Division de première instance, le juge Mahoney—Ottawa, les 9 et 10 novembre 1978 et les 3 et 10 janvier 1979.

*Aeronautics — International civil aviation — Chicago Convention — Fees, prescribed by Regulation, charged American aircraft not landing in Canada, for telecommunication and en route navigation services — Plaintiff seeking return of fees paid under protest and defendant the Queen counterclaiming for amounts billed but unpaid — Whether or not fees contrary to National Transportation Policy, the Chicago Convention, and the “fundamental principle of equity” — Whether or not Regulations ultra vires authority delegated by Parliament — Whether or not Parliament authorized imposition of fees, even if fees validly prescribed — Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3, ss. 4, 5 — National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 3(b) — Chicago Convention, 15 UNTS 295, Arts. 15, 69, 70.*

*Aéronautique — Aviation civile internationale — Convention de Chicago — Redevances réglementaires, demandées aux aéronefs américains ne faisant pas escale au Canada, pour l'utilisation de services de télécommunication et de navigation de route — La demanderesse demande la restitution des redevances qui ont été facturées — Les redevances en question sont-elles contraires à la politique nationale des transports, à la Convention de Chicago et au «principe fondamental d'équité»? — Le Règlement en question est-il ultra vires du pouvoir délégué par le Parlement? — Le Parlement a-t-il autorisé l'imposition des redevances qui ont été valablement prescrites? — Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, c. A-3, art. 4 et 5 — Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, c. N-17, art. 3b) — Convention de Chicago, 15 RTNU 295, art. 15, 69 et 70.*

The plaintiff asserts the illegality of fees charged it by the defendants for telecommunication and en route navigation services provided to and used by flights, operated by the plaintiff, which did not land in Canada. The charges in issue were levied pursuant to Regulations made under what is now section 5 of the *Aeronautics Act*. Plaintiff seeks return of those fees paid under protest, while defendant the Queen counterclaims for amounts billed but unpaid. Plaintiff argues that the fees are contrary to the National Transportation Policy expressed in the *National Transportation Act*; that they are contrary to the Chicago Convention; that they are contrary to the “fundamental principle of equity” in that the United States does not charge Canadian aircraft for similar services; that the Regulations are *ultra vires* the authority Parliament has given the Governor in Council and/or the Minister of Transport; and that, even if Parliament authorized the Minister to prescribe the fees in issue, it has not authorized him to impose them or to enforce their collection.

La demanderesse soutient que les redevances à elle imposées par les défendeurs pour l'utilisation par ses aéronefs, qui survolaient, sans s'y poser, le territoire canadien, de services de télécommunication et de navigation de route fournis par les défendeurs, sont illégales. Les redevances en question ont été imposées en vertu du Règlement d'application de l'article 5 nouveau de la *Loi sur l'aéronautique*. La demanderesse demande la restitution des redevances qu'elle a payées avec réserve, tandis que la Reine, défenderesse, par demande reconventionnelle, réclame la portion non acquittée des redevances qui ont été facturées. La demanderesse soutient que ces redevances sont contraires à la politique nationale des transports, énoncée dans la *Loi nationale sur les transports*; qu'elles sont contraires à la Convention de Chicago; qu'elles sont contraires au «principe fondamental d'équité» étant donné que les États-Unis ne demandent pas de telles redevances pour des services analogues fournis aux aéronefs canadiens; que le Règlement en cause est *ultra vires* du pouvoir que le Parlement a délégué au gouverneur en conseil ou au ministre des Transports; et que le Parlement, même s'il a autorisé le Ministre à prescrire les redevances en cause, ne l'a autorisé ni à les imposer ni à obtenir leur perception forcée.

*Held*, the action is dismissed. Plaintiff adduced no evidence to support the allegation that the Governor in Council and subsequently the Minister of Transport have not demonstrated that the fees established represent a fair proportion of the real costs of the services provided, pursuant to section 3(b) of the *National Transportation Act*. The telecommunications and en route services fees charged are not contrary to the Chicago Convention. Neither the Canadian nor the American aircraft is charged for services provided to it while over Canadian territory and each is charged identically for services provided to it

*Arrêt*: l'action est rejetée. La demanderesse n'a fourni aucune preuve à l'appui de son allégation selon laquelle le gouverneur en conseil et, par la suite, le ministre des Transports n'ont pas démontré que les redevances établies représentaient une juste part du prix de revient réel des services fournis, comme l'exige l'article 3b) de la *Loi nationale sur les transports*. L'imposition des redevances de services de télécommunication et de route n'est pas contraire à la Convention de Chicago. Aucun aéronef canadien et aucun aéronef américain ne doivent payer de redevances pour les services reçus pendant

while over the high seas. Article 15 of the Convention says that Canada shall not charge more for the use of a given facility than it charges a Canadian aircraft for the use of the same facility. It does not say that Canada shall not charge an American aircraft more for the use of a given facility than the United States charges a Canadian aircraft for the use of a similar facility. The existence in law of a fundamental principle of equity and/or reciprocal obligation as between nations has not been established, by evidence or argument; even if it had been established, the Court is not satisfied that its breach would give rise to a cause of action at the suit of a subject. The Regulations, to the extent that they apply to aircraft over the high seas, are not *ultra vires* because of Parliament's authorization for extraterritorial effect being allegedly unclear. The nature of the subject matter makes an element of extraterritoriality inevitable. When a Regulation prescribing a charge under section 5 of the *Aeronautics Act* for the use of a facility or service is made, the charges for that use are not only fixed, but a legal obligation to pay the charges is also imposed on their user. That obligation, arising under a law of Canada, is subject to enforcement by Her Majesty by action in this Court.

## ACTION.

## COUNSEL:

*M. E. Corlett, Q.C.* and *G. B. Greenwood* for plaintiff.

*J. A. Scollin, Q.C.* and *D. T. Sgayias* for defendants.

## SOLICITORS:

*Maclaren, Corlett & Tanner*, Ottawa, for plaintiff.

*Deputy Attorney General of Canada* for defendants.

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

MAHONEY J.: The plaintiff asserts the illegality of fees charged it by the defendants for telecommunication and en route navigation services provided to and used by flights, operated by the plaintiff, which did not land in Canada. The flights were on two routes: the Polar Route between points on the west coast of the United States of America and Europe and the North Atlantic Route between points in the eastern U.S. and Europe. The aggregate of the fees in issue amounts

qu'ils survolent le territoire canadien et tous les deux doivent payer une redevance identique pour les services reçus pendant qu'ils survolent la haute mer. L'article 15 de la Convention prévoit que le Canada ne peut pas demander, pour l'utilisation d'un service déterminé, une redevance supérieure à celle qu'il demande à un aéronef canadien pour l'utilisation de ce même service. Il ne prévoit pas que le Canada ne doit pas demander à un aéronef américain, pour l'utilisation d'un service déterminé, une redevance supérieure à celle que demandent les États-Unis à un aéronef canadien pour l'utilisation d'un service analogue. Ni la preuve ni les plaidoiries n'ont établi l'existence en droit d'un principe fondamental d'équité ou d'une obligation de réciprocité; même s'il était établi que des États sont liés par un tel principe ou par une telle obligation, la Cour n'est pas convaincue que la violation de ce principe ou de cette obligation constitue une cause d'action dont peut se prévaloir un de leurs sujets. Le Règlement, dans la mesure où il s'applique aux aéronefs survolant la haute mer, n'est pas *ultra vires* du seul fait que le Parlement n'a pas expressément autorisé une telle application extraterritoriale. Un élément d'extraterritorialité est inévitable en raison de l'objet même du Règlement. Le Règlement qui prescrit, en vertu de l'article 5 de la *Loi sur l'aéronautique*, une redevance pour l'utilisation d'une installation ou d'un service quelconque ne fixe pas seulement la redevance en question, mais impose à l'usager une obligation légale de la payer. Cette obligation étant issue d'une loi du Canada, Sa Majesté peut la faire exécuter en saisissant la Cour.

## e ACTION.

## AVOCATS:

*M. E. Corlett, c.r.* et *G. B. Greenwood* pour la demanderesse.

*J. A. Scollin, c.r.* et *D. T. Sgayias* pour les défendeurs.

## PROCUREURS:

*Maclaren, Corlett & Tanner*, Ottawa, pour la demanderesse.

*Le sous-procureur général du Canada* pour les défendeurs.

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

LE JUGE MAHONEY: La demanderesse affirme que les redevances que les défendeurs lui ont imposées pour l'utilisation par ses aéronefs, qui survolaient, sans s'y poser, le territoire canadien, de services de télécommunication et de navigation de route fournis par les défendeurs, sont illégales. Il s'agissait des vols effectués sur deux itinéraires, l'itinéraire polaire, reliant les points de la côte ouest des États-Unis d'Amérique à l'Europe, et l'itinéraire de l'Atlantique Nord, reliant les points

to \$6,201,047.50. The entire amount has been billed; what has been paid was paid under protest.

By agreement, the evidence in this action, with the exceptions noted, is to apply in two other actions against the same defendants: one by Trans World Airlines, Inc.,<sup>1</sup> and the other by Seaboard World Airlines Inc.<sup>2</sup> The exceptions are, firstly, that the latter plaintiff, Seaboard, a cargo carrier, did not operate flights on the Polar Route and, secondly, that the aggregate of the fees in issue in those actions amount, respectively, to \$6,094,120.50 and \$1,194,556.

The bulk of the material evidence was admitted by way of statements of agreed facts. The Schedules 3 and 4 to the statement of agreed facts filed in each action are transposed; references in the statements to Schedule 3 should be to Schedule 4 and vice versa.

Amounts billed and unpaid are the subject of a counterclaim by the defendant, Her Majesty the Queen, in each action. The amounts thus claimed were generally those billed and unpaid up to the end of 1975: \$567,195 in this action; \$140,289 in the Seaboard action and \$720,996.50 in the TWA action. Her Majesty, with consent, was granted leave to amend each counterclaim by increasing the amount claimed to that disclosed in the statement of agreed facts as billed and unpaid up to March 31, 1977: \$1,716,566.50 in this action; \$357,364 in the Seaboard action and \$1,960,752 in the TWA action.

International civil aviation is governed by a treaty, the Chicago Convention, signed December 7, 1944 [15 UNTS 295]. Canada and the United States of America are both bound by that treaty. The plaintiff is a domestic corporation of one of the United States of America and its aircraft are registered in that country.

<sup>1</sup> Court No. T-2657-75.

<sup>2</sup> Court No. T-2656-75.

de l'est des États-Unis à l'Europe. Les redevances en question s'élèvent au total à \$6,201,047.50. Le montant total a été facturé et paiement partiel a été effectué avec réserve.

<sup>a</sup> Du consentement des parties, la preuve administrée dans cette affaire, sous réserve des exceptions indiquées, vaudra pour deux autres actions intentées aux mêmes défendeurs, l'une par Trans World Airlines, Inc.<sup>1</sup> et l'autre par Seaboard World Airlines, Inc.<sup>2</sup> Ces exceptions sont: primo, la dernière demanderesse, Seaboard, transporteur de marchandises, n'a pas exploité de vols sur l'itinéraire polaire et, secundo, les redevances visées par ces deux actions s'élèvent au total à \$6,094,120.50 et à \$1,194,556 respectivement.

<sup>d</sup> La preuve documentaire est en grande partie administrée au moyen d'exposés conjoints des faits. Les annexes 3 et 4 jointes à l'exposé conjoint des faits versé au dossier de chaque action ont été transposées et les renvois, dans les exposés, à l'annexe 3 devraient se lire plutôt à l'annexe 4 et vice versa.

<sup>e</sup> Demande reconventionnelle a été faite dans chaque action par la défenderesse, Sa Majesté la Reine, pour réclamer la portion non acquittée des redevances ainsi facturées, c'est-à-dire, d'une manière générale, les redevances qui ont été facturées et qui sont demeurées impayées à la fin de 1975: \$567,195 dans cette action; \$140,289 dans l'action de Seaboard, et \$720,996.50 dans l'action de TWA. Du consentement des parties, il a été décidé d'autoriser Sa Majesté à modifier chacune de ses demandes reconventionnelles en augmentant les montants réclamés pour les faire concorder avec les montants des factures impayées au 31 mars 1977, montants qui sont indiqués dans l'exposé conjoint des faits: \$1,716,566.50 dans cette action; \$357,364 dans l'action de Seaboard, et \$1,960,752 dans l'action de TWA.

<sup>i</sup> L'aviation civile internationale est régie par une convention, la Convention de Chicago, signée le 7 décembre 1944, 15 RTNU 295. Le Canada et les États-Unis d'Amérique sont tous deux liés par cette convention. La demanderesse est une compagnie américaine et ses aéronefs sont immatriculés aux États-Unis d'Amérique.

<sup>1</sup> N° du greffe T-2657-75.

<sup>2</sup> N° du greffe T-2656-75.

The amounts in dispute are charges for services provided by Canada and used by the plaintiff's aircraft in flights between the United States of America and Europe. In the course of those flights, the plaintiff's aircraft did one or both of two things: they passed over Canadian territory and/or over international waters within the Gander Oceanic Control Area, which lies beyond Canadian territorial waters and generally to the west of 30° west longitude and to the north of 45° north latitude. They did not, however, land in Canada.

The Chicago Convention recognizes Canada's sovereignty over the airspace above its land and adjacent territorial waters. Canada provides telecommunication and en route navigational services to aircraft using its airspace and those aircraft are required to use those services. In fulfilment of obligations undertaken pursuant to the Chicago Convention, Canada provides the same services to aircraft in the airspace over international waters in the Gander Oceanic Control Area and the United States of America requires that its registered aircraft in the Gander Oceanic Control Area airspace use those services. The services provided were those from time to time recommended by the International Civil Aviation Organization.

The charges in issue were levied pursuant to Regulations made under what is now section 5 of the *Aeronautics Act*.<sup>3</sup> It will be necessary to deal with the pertinent provisions of the Act in some detail in considering the plaintiff's argument that the Regulations are *ultra vires* the authority Parliament has given the Governor in Council and/or the Minister of Transport. I will return to that. The other bases upon which the illegality of the charges is contended are:

1. That the fees in issue are contrary to the National Transportation Policy set forth in the *National Transportation Act*;<sup>4</sup>

<sup>3</sup> R.S.C. 1970, c. A-3.

<sup>4</sup> R.S.C. 1970, c. N-17.

Les sommes en litige sont des redevances pour l'utilisation, par les aéronefs de la demanderesse au cours de vols entre les États-Unis d'Amérique et l'Europe, de services fournis par le Canada. Au cours de ces vols, les aéronefs de la demanderesse survolent, sans s'y poser, soit le territoire canadien, soit les eaux internationales situées dans la région de contrôle océanique de Gander, laquelle s'étend au-delà des eaux territoriales canadiennes et généralement à l'ouest du 30° de longitude ouest et au nord du 45° de latitude nord, soit à la fois le territoire canadien et ces eaux internationales.

La Convention de Chicago reconnaît la souveraineté du Canada sur l'espace aérien au-dessus de son territoire et de ses eaux territoriales adjacentes. Le Canada fournit des services de télécommunication et de navigation de route aux aéronefs utilisant son espace aérien et ceux-ci sont requis d'utiliser ces services. En exécution des engagements contractés en application de la Convention de Chicago, le Canada fournit ces services à tous les aéronefs utilisant l'espace aérien au-dessus des eaux internationales situées dans la région de contrôle océanique de Gander et les États-Unis d'Amérique exigent des aéronefs immatriculés dans leur pays qu'ils utilisent ces services lorsqu'ils se trouvent dans l'espace aérien de la région de contrôle océanique de Gander. Il s'agit de services qui ont été à l'occasion recommandés par l'Organisation de l'aviation civile internationale.

Les redevances en question ont été imposées en vertu du Règlement établi sous le régime de l'article 5 nouveau de la *Loi sur l'aéronautique*.<sup>3</sup> Il sera nécessaire, dans l'examen de l'argument de la demanderesse selon lequel ce règlement est *ultra vires* et excède le pouvoir que le Parlement a conféré au gouverneur en conseil ou au ministre des Transports, d'étudier en détail les dispositions pertinentes de la Loi. Je reviendrai plus tard sur cette question. Les autres motifs qui sont invoqués pour contester la légalité de ces redevances sont les suivants:

1. Les redevances en question sont contraires à la politique nationale des transports, énoncée dans la *Loi nationale sur les transports*;<sup>4</sup>

<sup>3</sup> S.R.C. 1970, c. A-3.

<sup>4</sup> S.R.C. 1970, c. N-17.

2. That the imposition of the charges is contrary to the terms of the Chicago Convention; and

3. That the imposition of the charges contravenes "the fundamental principle of equity" and a reciprocal obligation to the United States of America.

The National Transportation Policy is set forth in section 3 of the *National Transportation Act*. Section 2.1 provides that the Act is binding on Her Majesty in right of Canada and section 4 provides that it applies, *inter alia*, to transport by air to which the *Aeronautics Act* applies. The only provision of the Policy which the charges in issue are said to contravene is paragraph (b):

3. It is hereby declared that an economic, efficient and adequate transportation system making the best use of all available modes of transportation at the lowest total cost is essential to protect the interests of the users of transportation and to maintain the economic well-being and growth of Canada, and that these objectives are most likely to be achieved when all modes of transport are able to compete under conditions ensuring that having due regard to national policy and to legal and constitutional requirements

(b) each mode of transport, so far as practicable, bears a fair proportion of the real costs of the resources, facilities and services provided that mode of transport at public expense;

It is alleged that "the Governor in Council between July 1, 1968 and September 9, 1970, and subsequently the Minister of Transport have not demonstrated that the Telecommunication Service Fee and the establishment of an En Route Facilities and Services Fee represents a fair proportion of the real costs of the services provided which can be charged against the plaintiff's aircraft when in transit over Canada and its territorial sea".

The plaintiff adduced no evidence whatever in support of that allegation. The defendants adduced evidence establishing that while the telecommunications service fee has resulted in a recovery, over the years in issue, of almost the cost of the service, *pro rata* attributable to civilian flights, the en route services fees, both North Atlantic and Polar, have fallen far short of covering the same *pro rata* share of the costs. On the evidence, I conclude that the telecommunications service fee has been fixed with a view to civilian flights bearing a fair propor-

2. L'imposition de ces redevances est contraire aux stipulations de la Convention de Chicago; et

3. L'imposition de ces redevances enfreint [TRANSDUCTION] «le principe fondamental d'équité» et l'obligation de réciprocité envers les États-Unis d'Amérique.

La politique nationale des transports est énoncée à l'article 3 de la *Loi nationale sur les transports*. L'article 2.1 dispose que cette loi lie Sa Majesté du chef du Canada et l'article 4 prévoit qu'elle s'applique notamment au transport par air visé par la *Loi sur l'aéronautique*. La seule disposition de cette politique que les redevances auraient enfreinte est l'alinéa b):

3. Il est par les présentes déclaré qu'un système économique, efficace et adéquat de transport utilisant au mieux tous les moyens de transport disponibles au prix de revient global le plus bas est essentiel à la protection des intérêts des usagers des moyens de transport et au maintien de la prospérité et du développement économique du Canada, et que la façon la plus sûre de parvenir à ces objectifs est vraisemblablement de rendre tous les moyens de transport capables de soutenir la concurrence dans des conditions qui assureront, compte tenu de la politique nationale et des exigences juridiques et constitutionnelles,

b) que chaque moyen de transport supporte, autant que possible, une juste part du prix de revient réel des ressources, des facilités et des services fournis à ce moyen de transport grâce aux deniers publics;

Il est allégué que [TRANSDUCTION] «le gouverneur en conseil, du 1<sup>er</sup> juillet 1968 au 9 septembre 1970, et par la suite le ministre des Transports n'ont pas démontré que la redevance de services de télécommunication et que l'établissement d'une redevance d'installations et services de route représentent une juste part du prix de revient réel des services fournis que doivent payer les aéronefs de la demanderesse lorsqu'ils survolent le Canada et sa mer territoriale».

La demanderesse n'a fourni aucune preuve à l'appui de cette allégation. De leur côté, les défendeurs ont établi que, pendant les années en question, la redevance de services de télécommunication avait permis de récupérer la quasi-totalité de la proportion du prix de revient de ces services imputable aux vols civils, mais que par contre les redevances de services de route, sur l'itinéraire de l'Atlantique Nord comme sur l'itinéraire polaire, étaient loin d'en récupérer la même proportion. Je conclus, d'après la preuve, que la redevance de

tion of the cost of service. As to the en route facilities fees, if there is a legitimate complaint to be made, it lies with the Canadian taxpayers and not with users of the services. In the circumstances, I do not find it necessary to consider what the consequences would be had the plaintiff proved its factual premise. I should not, however, wish silence to be taken as necessarily implying agreement with any of the assumptions that the plaintiff must have made in order to raise the matter as a cause of action at all.

There are two bases upon which the plaintiff asserts that the Regulations are contrary to the terms of the Chicago Convention: firstly, because they impose compulsory charges on the plaintiff's aircraft while over the high seas and, secondly, because they impose charges on those aircraft, both while over Canada and the high seas, greater than those imposed on Canadian aircraft "engaged in similar scheduled international air services to those of the plaintiff". The only provisions of the Chicago Convention that mention payment to a State providing services are Articles 15 and 70. The latter must be read with Article 69.

#### Article 15

Every airport in a contracting State which is open to public use by its national aircraft shall likewise, subject to the provisions of Article 68, be open under uniform conditions to the aircraft of all the other contracting States. The like uniform conditions shall apply to the use, by aircraft of every contracting State, of all air navigation facilities, including radio and meteorological services, which may be provided for public use for the safety and expedition of air navigation.

Any charges that may be imposed or permitted to be imposed by a contracting State for the use of such airports and air navigation facilities by the aircraft of any other contracting State shall not be higher,

(a) As to aircraft not engaged in scheduled international air services, than those that would be paid by its national aircraft of the same class engaged in similar operations, and

(b) As to aircraft engaged in scheduled international air services, than those that would be paid by its national aircraft engaged in similar international air services.

services de télécommunication a pour objet de faire supporter aux vols civils une juste part du prix de revient de ces services. Quant aux redevances d'installations de route, ce sont les contribuables canadiens qui disposeraient, le cas échéant, d'une cause légitime de plainte, et non les usagers de ces services. Dans ces circonstances, je n'estime pas nécessaire d'examiner les conséquences au cas où la demanderesse aurait prouvé son allégation. Cependant, je ne veux pas que mon silence soit nécessairement interprété comme une adhésion aux allégations qu'elle a faites pour motiver sa demande.

La demanderesse présente deux arguments à l'appui de sa thèse selon laquelle le Règlement est contraire aux stipulations de la Convention de Chicago: primo, le Règlement impose des redevances obligatoires à ses aéronefs alors que ceux-ci survolent la haute mer et, secundo, il leur impose, tant au-dessus du Canada qu'au-dessus de la haute mer, des redevances supérieures à celles qui sont imposées aux aéronefs canadiens [TRADUCTION] «assurant des services aériens internationaux réguliers similaires à ceux de la demanderesse». Les seules dispositions de la Convention de Chicago où est mentionné le paiement à l'État fournisseur des services en question sont les articles 15 et 70, ce dernier devant être lu de concert avec l'article 69.

#### Article 15

Tout aéroport d'un Etat contractant, qui est ouvert aux aéronefs nationaux de cet Etat aux fins d'usage public est, sous réserve des dispositions de l'article 68, également ouvert dans des conditions uniformes aux aéronefs de tous les autres Etats contractants. Des conditions également uniformes sont applicables en ce qui concerne l'utilisation par les aéronefs de chaque Etat contractant de toutes les facilités pour la navigation aérienne, y compris les services radioélectriques et météorologiques, qui peuvent être mises à la disposition du public pour contribuer à la sécurité et à la rapidité de la navigation aérienne.

Les taxes qu'un Etat contractant peut imposer ou permettre d'imposer pour l'utilisation desdits aéroports et facilités pour la navigation aérienne par les aéronefs de tout autre Etat contractant ne doivent pas être plus élevées:

a) Pour ce qui est des aéronefs qui ne sont pas employés à des services aériens internationaux réguliers, que les droits acquittés par ses aéronefs nationaux de même classe employés à des services similaires; et

b) Pour ce qui est des aéronefs employés à des services aériens internationaux réguliers, que les droits acquittés par ses aéronefs nationaux employés à des services internationaux similaires.

All such charges shall be published and communicated to the International Civil Aviation Organization: provided that, upon representation by an interested contracting State, the charges imposed for the use of airports and other facilities shall be subject to review by the Council, which shall report and make recommendations thereon for the consideration of the State or States concerned. No fees, dues or other charges shall be imposed by any contracting State in respect solely of the right of transit over or entry into or exit from its territory of any aircraft of a contracting State or persons or property thereon.

*Article 69*

If the Council is of the opinion that the airports or other air navigation facilities, including radio and meteorological services, of a contracting State are not reasonably adequate for the safe, regular, efficient, and economical operation of international air services, present or contemplated, the Council shall consult with the State directly concerned, and other States affected, with a view to finding means by which the situation may be remedied, and may make recommendations for that purpose. No contracting State shall be guilty of an infraction of this Convention if it fails to carry out these recommendations.

*Article 70*

A contracting State, in the circumstances arising under the provisions of Article 69, may conclude an arrangement with the Council for giving effect to such recommendations. The State may elect to bear all of the costs involved in any such arrangement. If the State does not so elect, the Council may agree, at the request of the State, to provide for all or a portion of the costs.

As to Article 70, there is, again, no evidence whatever that Canada's provision of the services in issue arose on the initiative of the Council as contemplated by Article 69. That is a prerequisite to bringing Article 70 into play. Since Article 70 is not in play, it cannot be found that Canada, not having asked the Council to provide some or all of the costs of the services in issue, must be taken to have elected to bear them all.

As to Article 15, on a plain reading, it clearly contemplates charges for the sort of services subject of the fees in issue. Further, nothing in the Article precludes Canada from levying those charges in respect of services supplied to flights in transit over Canada or elsewhere. I find confirma-

Toutes ces taxes seront publiées et communiquées à l'Organisation de l'aviation civile internationale, étant entendu que, sur représentation d'un Etat contractant intéressé, les taxes imposées pour l'utilisation des aéroports et autres facilités feront l'objet d'un examen par le Conseil, qui établira un rapport et formulera des recommandations à ce sujet aux fins d'examen par l'Etat ou les Etats intéressés. Aucun Etat contractant n'imposera de droits, frais ou autres taxes uniquement en raison du droit de transit ou d'entrée, au-dessus du territoire ou sur celui-ci, ou de sortie hors de celui-ci d'un aéronef quelconque d'un Etat contractant, ou des personnes ou biens se trouvant à bord.

*Article 69*

Si le Conseil estime que, dans un Etat contractant, les aéroports ou autres facilités pour la navigation aérienne, y compris les services radioélectriques et météorologiques, ne sont pas raisonnablement suffisants pour assurer la sécurité, la régularité, l'efficacité et l'exploitation économique des services aériens internationaux existants ou projetés, il procède à des consultations avec l'Etat directement en cause et avec les autres Etats intéressés en vue de trouver les moyens de remédier à la situation, et il peut formuler des recommandations à cet effet. Aucun Etat contractant ne sera considéré comme coupable d'infraction à la présente Convention s'il ne met pas à exécution ces recommandations.

*Article 70*

Un Etat contractant peut, dans les circonstances visées à l'article 69, conclure un arrangement avec le Conseil en vue de donner effet à de telles recommandations. L'Etat peut décider de prendre à sa charge tous les frais résultant dudit arrangement. Dans le cas contraire, le Conseil peut accepter, à la demande de l'Etat, de pourvoir à la totalité ou à une partie des frais.

En ce qui concerne l'article 70, absolument rien ne prouve non plus que le Canada a fourni les services en question sur les instances du Conseil comme l'envisage l'article 69. Il s'agit là d'une condition préalable à l'application de l'article 70. Cet article n'étant pas applicable et le Canada n'ayant pas demandé au Conseil de pourvoir à la totalité ou à une partie des frais des services en question, on ne peut pas déduire que le Canada a nécessairement décidé de les prendre entièrement à sa charge.

En ce qui concerne l'article 15, il prévoit expressément que des frais sont imposés pour l'utilisation des services du genre visé par les redevances faisant l'objet du présent litige. Par ailleurs, rien dans cet article n'interdit au Canada de percevoir des redevances à l'égard de services fournis aux aéro-

tion of my understanding of Article 15 among the *Statements by the Council to Contracting States*,<sup>5</sup> adopted December 13, 1973.

30. The providers of route air navigation facilities and services for international use may require the users to pay their share of the cost of providing them regardless of where the utilization takes place. In the particular case where the aircraft does not fly over the provider State there are however difficult and complex problems associated with the collection of route facility charges, and it is for the States to find the appropriate kind of machinery on a bilateral or regional basis for meetings between provider States and those of the user airlines, aiming to reach as much agreement as possible concerning the costs of the facilities and services provided, the charges to be levied and the methods of collection of these charges.

I recognize that the *Statements* are not treaty provisions binding on the contracting States; they are, however, recommendations and conclusions of the Council of the International Civil Aviation Organization which was constituted by the Chicago Convention and are expressed to be intended "for the guidance of Contracting States in the matters dealt with".

The plaintiff says that the charges are higher than those paid by Canadian registered aircraft "engaged in similar international air services" or, if non-scheduled, "engaged in similar operations" in breach of the limitations imposed by the second paragraph of Article 15. I do not think, for purposes of this action, any distinction is to be made between the two phrases.

The plaintiff's position is that, for example, a Canadian aircraft on a scheduled flight from a point in eastern Canada to a point in the Caribbean is "engaged in similar international air services" to an American aircraft on a scheduled flight on the North Atlantic Route. After leaving Canadian domestic airspace, the Canadian aircraft crosses American territory and then the high seas over the New York Oceanic Control Area. After leaving American domestic airspace, the American aircraft crosses Canadian territory and then the high seas over the Gander Oceanic Control Area. Neither country charges the other's aircraft for

<sup>5</sup> ICAO Document 9082-C/1015.

nefs volant au-dessus de son territoire ou ailleurs. Je constate que mon interprétation de l'article 15 est corroborée par les *Déclarations du Conseil aux États contractants*,<sup>5</sup> adoptées le 13 décembre 1973.

30. Les fournisseurs d'installations et services de navigation aérienne de route mis en œuvre pour l'usage international peuvent demander aux usagers de supporter une partie du coût de la mise en œuvre, quel que soit le point d'où l'utilisation s'effectue. Dans les cas particuliers où l'aéronef ne survole pas l'État fournisseur, la perception des redevances d'installations et services de route pose cependant des problèmes difficiles et complexes et il appartient aux États de trouver un dispositif approprié sur une base bilatérale ou régionale pour l'organisation de rencontres entre les États fournisseurs et les États des compagnies usagers, en vue d'aboutir à un accord aussi large que possible au sujet du coût des installations et services fournis, des redevances imposées et des modalités de perception de ces redevances.

Je reconnais que ces *Déclarations* n'ont pas le même effet obligatoire à l'égard des États contractants que les dispositions de la Convention; ce sont toutefois des recommandations et des décisions formulées par le Conseil de l'Organisation de l'aviation civile internationale, organisme créé par la Convention de Chicago, et destinées à «orienter les États contractants dans les domaines en question».

La demanderesse allègue que, en violation des restrictions prévues au deuxième paragraphe de l'article 15, les redevances en cause sont supérieures à celles qui sont payées par les aéronefs immatriculés au Canada «employés à des services internationaux similaires» ou, dans le cas de services non réguliers, «employés à des services similaires». Je ne vois pas en l'espèce l'utilité de faire une distinction entre ces deux expressions.

Selon l'argument de la demanderesse, un aéronef canadien qui effectue, par exemple, un vol régulier entre un point de l'Est du Canada à un point des Antilles «employé à des services internationaux similaires» à ceux assurés par un aéronef américain lors d'un vol régulier sur l'itinéraire de l'Atlantique Nord. Après avoir quitté l'espace aérien canadien, l'aéronef canadien survole le territoire américain puis la haute mer située dans la région de contrôle océanique de New York. Après avoir quitté l'espace aérien américain, l'aéronef américain survole le territoire canadien puis la haute mer située dans la région de contrôle océani-

<sup>5</sup> Document n° 9082-C/1015 de l'OACI.



telecommunication or en route services supplied it while over the other's territory. Canada charges the American flight while over the high seas but the United States Government does not charge the Canadian flight while over the high seas.<sup>6</sup> The defendants say that that example is not apt. They say that, for example, a Canadian aircraft on a flight from Montreal to Europe via the North Atlantic Route is "engaged in similar international air services" to the American aircraft. Neither the Canadian nor the American aircraft is charged for services provided to it while over Canadian territory and each is charged identically for services provided to it while over the high seas.

Neither country, it appears, charges the other's aircraft for telecommunication or en route services, *per se*, provided to transborder flights, e.g. Seattle-Vancouver, nor to flights between two points in one that cross the territory of the other, e.g. Chicago-Anchorage or Toronto-Halifax. The purpose of the Chicago Convention was to effect a multilateral arrangement for international civil aviation. I do not think that bilateral transborder and overflight arrangements between Canada and the United States are of assistance to an understanding of the Convention.

The limitation in Article 15 applies to charges that a contracting State "may impose or permit to be imposed". It says nothing of the charges that

<sup>6</sup> It is necessary to stipulate that it is the United States Government that does not charge for services provided the Canadian flight. The evidence is that radio communication between points in the United States and aircraft over the high seas in Oceanic Control Areas to which it provides the services is conducted by a private corporation, jointly owned by a number of American airlines including the plaintiff, rather than by an agency of the United States Government. That corporation does charge for its services on a "per message" basis, the rate being the same for foreign as American aircraft. If the communication is one the aircraft is required by law to make with American aviation authorities, the United States Government pays; otherwise, the owner of the aircraft pays.

que de Gander. Aucun de ces deux pays n'impose à l'aéronef de l'autre des redevances pour les services de télécommunication ou de route fournis pendant que cet aéronef survole son territoire. Le Canada impose des redevances à l'aéronef américain qui survole la haute mer tandis que le gouvernement des États-Unis n'impose aucune redevance à l'aéronef canadien qui survole la haute mer.<sup>6</sup> Les défendeurs disent que cet exemple est inadéquat. Ils disent qu'un aéronef canadien qui effectue, par exemple, un vol entre Montréal et l'Europe via l'itinéraire de l'Atlantique Nord «employé à des services internationaux similaires» à ceux assurés par un aéronef américain. Ni l'aéronef canadien ni l'aéronef américain ne doivent payer de redevance pour les services reçus pendant qu'ils survolent le territoire canadien et tous les deux doivent payer une redevance identique pour les services reçus pendant qu'ils survolent la haute mer.

Il ressort qu'aucun des deux pays ne fait payer à l'aéronef de l'autre des redevances pour les services de télécommunication ou de route à proprement parler qui sont fournis aux vols transfrontaliers, par exemple, Seattle-Vancouver, ou aux vols reliant deux points situés sur le territoire de l'un mais séparés par le territoire de l'autre, par exemple, Chicago-Anchorage ou Toronto-Halifax. La Convention de Chicago vise à mettre en place un arrangement multilatéral pour régir l'aviation civile internationale. Je ne pense pas que les arrangements bilatéraux entre le Canada et les États-Unis relatifs aux vols transfrontaliers et au survol puissent faciliter l'intelligence de la Convention.

La restriction de l'article 15 s'applique aux redevances qu'un État contractant «peut imposer ou permettre d'imposer». Il n'y est nullement mention

<sup>6</sup> Il faut préciser ici que c'est le gouvernement des États-Unis qui n'impose pas de redevances pour les services fournis à l'aéronef canadien. Il est établi que les communications radio-électriques entre les points situés sur le territoire des États-Unis et les aéronefs survolant la haute mer située dans les régions de contrôle océanique et recevant ces services sont assurées par une compagnie privée appartenant conjointement à plusieurs compagnies aériennes américaines, dont la demanderesse, et non par un organisme du gouvernement des États-Unis. Cette compagnie demande effectivement un prix pour ses services selon un tarif «par message», ce tarif étant le même pour les aéronefs américains et étrangers. Lorsque l'aéronef est requis par la loi d'entrer en communication avec les autorités américaines de l'aviation, c'est le gouvernement des États-Unis qui paie; dans les autres cas, les frais sont à la charge du propriétaire de l'aéronef.

another State may impose or permit. Article 15 says that Canada shall not charge more for the use of a given facility than it charges a Canadian aircraft for the use of the same facility. It does not say that Canada shall not charge an American aircraft more for the use of a given facility than the United States charges a Canadian aircraft for the use of a similar facility. The defendants' understanding of what are "similar international air services", in the context of Article 15, is correct.

The evidence is that Canadian aircraft en route to Europe via the Polar Route are charged precisely the same fee as American aircraft overflying Canada on the same route. The only distinction between the Polar and North Atlantic en route fees, other than rates, is that the former are for Canadian services and facilities used by aircraft while over Canadian territory while the latter are for Canadian services and facilities used by aircraft while over the high seas. As to the telecommunications service fee, there is no evidence whatever that it is not levied as provided in the Regulations. The Regulations take no account of the nationality of the aircraft using and charged for any of the services.

It follows that the telecommunications and Polar and North Atlantic en route services fees charged are not contrary to the Chicago Convention. Having arrived at that conclusion, I find it unnecessary to deal with the places, if any, of Articles 15 and 70 of the Chicago Convention in Canadian domestic law.

The plaintiff also argues that imposition of the charges contravenes "the fundamental principle of equity" and a reciprocal obligation to the United States of America. That is based on the allegation that Canada is charging American aircraft for services in circumstances in which the United States does not charge Canadian aircraft and on

des redevances qu'un autre État peut imposer ou permettre d'imposer. L'article 15 dit que le Canada ne peut pas demander, pour l'utilisation d'un service déterminé, une redevance supérieure à celle qu'il demande à un aéronef canadien pour l'utilisation de ce même service. Il ne dit pas que le Canada ne doit pas demander à un aéronef américain, pour l'utilisation d'un service déterminé, une redevance supérieure à celle que demandent les États-Unis à un aéronef canadien pour l'utilisation d'un service analogue. L'interprétation donnée par les défendeurs de l'expression «services internationaux similaires», dans le contexte de l'article 15, est bonne.

Il est établi que les aéronefs canadiens qui prennent l'itinéraire polaire à destination de l'Europe sont taxés exactement la même redevance que les aéronefs américains qui survolent le Canada en prenant le même itinéraire. La seule différence qui existe entre la redevance de route qui est applicable à l'itinéraire polaire et celle qui est applicable à l'itinéraire de l'Atlantique Nord, abstraction faite de la différence de tarif, est que, dans le premier cas, la redevance se rapporte aux installations et services fournis par le Canada aux aéronefs survolant son territoire tandis que, dans le second cas, elle se rapporte aux installations et services fournis par le Canada aux aéronefs survolant la haute mer. Quant à la redevance pour les services de télécommunication, absolument rien ne prouve qu'elle a été taxée contrairement aux règlements, lesquels ne tiennent pas compte de la nationalité de l'aéronef usager qui est taxé pour ces services.

Il s'ensuit que les redevances de services de télécommunication et de route sur l'itinéraire polaire et sur celui de l'Atlantique Nord ne sont pas contraires à la Convention de Chicago. Compte tenu de cette conclusion, j'estime qu'il n'y a pas lieu de trancher la question de la place qu'occupent, le cas échéant, les articles 15 et 70 de la Convention de Chicago dans le droit interne canadien.

La demanderesse soutient également que l'imposition de ces redevances enfreint «le principe fondamental d'équité» et l'obligation de réciprocité envers les États-Unis d'Amérique. A l'appui de son argument, elle allègue que le Canada demande des redevances aux aéronefs américains pour des services qui sont gratuitement offerts par les États-Unis

the notion that the bilateral arrangements as to transborder and overflying domestic flights ought to be extended to the international flights undertaken by the plaintiff. The plaintiff relies here on the same evidence as adduced in support of the argument that Article 15 of the Chicago Convention was breached. The existence in law of such a fundamental principle of equity and/or reciprocal obligation as between nations has not been established to my satisfaction either by evidence or argument. Neither am I satisfied that, if such were established as binding sovereign nations, the breach thereof would give rise to a cause of action at the suit of a subject.

In this regard I should mention the expert evidence of Norman P. Seagrave, which, on reflection, I feel was wholly inadmissible notwithstanding that counsel for the defendants did not press his objection. The statement of his proposed evidence in chief, filed pursuant to Rule 482, begins:

My testimony is directed to the question whether, under International Law, Canada has the right to levy on the United States' airlines charges for air navigation and services provided by Canada over the High Seas.

While expert evidence as to foreign law is, of course, admissible, expert evidence as to domestic law is not. It is well established that international law has no force in Canada unless it has been adopted as domestic law.<sup>7</sup> Opinion evidence as to the proper construction to be placed on the Chicago Convention was not admissible and I have not, therefore, considered Mr. Seagrave's statement as evidence but, on the assumption that plaintiff's counsel would willingly adopt it as argu-

<sup>7</sup> *Reference re Exemption of Members of U.S. Military Forces from Proceedings in Canadian Criminal Courts* [1943] S.C.R. 483, per Taschereau J., at 516 ff.

... international law has no application in Canada unless incorporated in our own domestic law.

If not accepted in this country, international law would not be binding, but would merely be a code of unenforceable abstract rules of international morals.

aux aéronefs canadiens et que les arrangements bilatéraux relatifs aux vols transfrontaliers et au survol du territoire de l'un par des vols intérieurs de l'autre doivent être étendus à ses vols internationaux. Elle invoque à ce sujet la même preuve qu'elle a administrée pour soutenir que l'article 15 de la Convention de Chicago a été enfreint. Cependant ni la preuve ni les plaidoiries n'ont établi à ma satisfaction l'existence en droit d'un principe fondamental d'équité ou d'une obligation de réciprocité de ce genre. Même s'il était établi que des États souverains sont liés par un tel principe ou par une telle obligation, je ne suis pas convaincu que la violation de ce principe ou de cette obligation constitue une cause d'action dont peut se prévaloir un de leurs sujets.

Je tiens à mentionner à cet égard la déposition de l'expert Norman P. Seagrave, laquelle est, après réflexion, absolument inadmissible quoique l'avocat des défendeurs n'ait pas poursuivi sur son objection. Sa déclaration, qu'on a voulu présenter comme preuve principale et qui a été introduite en vertu de la Règle 482, commence ainsi:

[TRADUCTION] Ma déposition se rapporte à la question de savoir si, en droit international, le Canada a le droit d'imposer aux compagnies aériennes américaines des redevances pour la navigation aérienne et les services qu'il fournit au-dessus de la haute mer.

Lorsqu'il s'agit du droit étranger, le témoignage d'experts est certes admissible, mais non lorsqu'il s'agit du droit interne. Il est bien établi que le droit international ne produit aucun effet au Canada à moins d'avoir été transporté dans le droit interne.<sup>7</sup> Un témoignage qui formule une opinion sur l'interprétation correcte de la Convention de Chicago n'est pas admissible; je n'ai pas, par conséquent, examiné la déclaration de M. Seagrave en tant que preuve mais plutôt en tant qu'argument, en suppo-

<sup>7</sup> *Renvoi concernant l'immunité du personnel des forces militaires des États-Unis devant les juridictions criminelles canadiennes* [1943] R.C.S. 483, le juge Taschereau, aux pp. 516 et suiv.:

[TRADUCTION] ... le droit international ne produit ses effets au Canada que s'il est incorporé dans notre droit interne.

Le droit international, s'il n'est pas accepté dans ce pays, ne serait pas obligatoire, mais constituerait simplement un code de règles de morale internationale, abstraites et inapplicables.

ment, I have considered it such.

The contention that the imposition of the fees is *ultra vires* because of the overriding authority of the Chicago Convention is without merit for the reasons already given. Their imposition is simply not contrary to any obligation assumed by Canada under the treaty and it is unnecessary to consider the consequences if it were.

The Regulations are also said to be *ultra vires* to the extent that they bear on the plaintiff's aircraft over the high seas. That is because their extraterritorial operation is said not to have been clearly authorized by Parliament.

The facilities in issue physically exist in Canada. The services in issue are rendered by persons, physically present in Canada, using those facilities. The information generated by those persons using those facilities and performing those services is transmitted by radio. By the nature of that mode of transmission, the information can and is intended to be received anywhere, and put to use where received. To the extent that there is an element of extraterritoriality in the operation of the *Air Services Fees Regulations*, the nature of the subject matter makes it inevitable.

The Regulations are made pursuant to section 5 of the *Aeronautics Act*, not section 4.<sup>8</sup> The authority to make regulations under section 4 is limited, *inter alia*, to apply "in respect of flights within Canada". No such limitation appears in section 5.

<sup>8</sup> 4. The Governor in Council may make regulations imposing upon the owners or operators of aircraft, wherever resident, in respect of flights within Canada, charges for the availability during such flights of any facility or service provided by or on behalf of the Minister, and every charge so imposed constitutes a legal obligation enforceable by Her Majesty by action in the Federal Court of Canada.

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

(a) any facility or service provided by the Minister or on his behalf for or in respect of any aircraft; and

(b) any facility or service not coming within paragraph (a) provided by the Minister or on his behalf at any airport.

sant que l'avocat de la demanderesse voulait bien l'adopter comme tel.

L'argument selon lequel l'imposition des redevances est *ultra vires* à cause de la suprématie de la Convention de Chicago n'a aucune valeur pour les raisons déjà citées. Il est certain que cette imposition n'est contraire à aucune obligation assumée par le Canada aux termes de ce traité et il n'y a pas lieu d'en considérer les conséquences.

Il est soutenu par ailleurs que le Règlement est *ultra vires* dans la mesure où il s'applique aux aéronefs de la demanderesse survolant la haute mer car le Parlement n'a pas expressément autorisé une telle application extraterritoriale.

Les installations en question sont situées au Canada. Les services en question sont fournis par des personnes demeurant au Canada et se servant de ces installations. Les renseignements donnés par ces personnes se servant de ces installations et fournissant ces services sont transmis par radio. En raison de la nature de ce mode de transmission, ces renseignements sont, à dessein, susceptibles d'être reçus n'importe où et d'être utilisés au lieu de réception. Dans la mesure où il existe un élément d'extraterritorialité dans l'application du *Règlement sur les taxes des services aéronautiques*, cet élément est inévitable en raison de l'objet même de ce règlement.

Le Règlement a été établi en application de l'article 5 de la *Loi sur l'aéronautique* et non de l'article 4.<sup>8</sup> Le pouvoir d'établir des règlements en vertu de l'article 4 est assujéti notamment à la réserve selon laquelle ces règlements doivent s'ap-

<sup>8</sup> 4. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements imposant aux propriétaires ou exploitants d'aéronefs, sans égard à leur lieu de résidence, pour les vols exécutés au-dessus du territoire du Canada, une taxe relative à la mise en disponibilité durant ces vols, de quelque service fourni par le Ministre ou en son nom, et toute taxe ainsi imposée constitue une obligation légale que Sa Majesté peut faire exécuter au moyen d'une action intentée en Cour fédérale du Canada.

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

a) d'une installation ou d'un service fournis par le Ministre ou en son nom, pour un aéronef ou relativement à un aéronef; et

b) d'une installation ou d'un service qui ne sont pas visés par l'alinéa a) et qui sont fournis, à un aéroport, par le Ministre ou en son nom.

The competence of Parliament to legislate with extraterritorial effect is not open to question. Its general intention to legislate with that effect, in enacting the *Aeronautics Act*, is to be inferred from its subject matter and, in so far as section 5 itself is concerned, the intention to delegate the authority seems apparent when that section is compared with section 4.

Finally, the plaintiff says that while Parliament has authorized the Minister to prescribe the fees in issue, it has not authorized him to impose them or enforce their collection. This contention is based on a rather odd discrepancy between sections 4 and 5.

Section 4 authorizes the making of regulations imposing charges while section 5 authorizes the making of regulations prescribing charges. Section 4 expressly provides both a liability for the imposed charges and a procedure for their collection while section 5 is silent on those matters. The plaintiff says that, in the circumstances, "prescribing" cannot mean "imposing" and that, in effect, the authority under section 5 is limited to fixing the charges and does not extend to the creation of a liability to pay them or an authority to collect them.

This argument has given me considerable difficulty. It occurred to me that if liability to pay the fees did not arise under the legislation it might arise elsewhere and there might be some question as to the Court's jurisdiction to entertain the counterclaim. The question of jurisdiction was not raised by the plaintiff in its pleadings nor in the initial argument. I reopened the hearing for further argument on the point. The defendants expressly reject the proposition that the liability arises in contract or quasi-contract and, with that, deny the existence of any question as to jurisdiction. The plaintiff apparently remains content with its initial position that there is a fatal gap in the legislative scheme whereby Parliament has overlooked imposing a liability to pay the prescribed charges. Under the circumstances, I do not intend to deal further with the matter and shall proceed on the basis that the statute is to be interpreted

pliquer aux « vols exécutés au-dessus du territoire du Canada ». Aucune réserve de ce genre ne figure à l'article 5.

<sup>a</sup> Le Parlement est indiscutablement compétent pour adopter des lois produisant un effet hors du territoire canadien. On doit déduire de l'objet de la *Loi sur l'aéronautique* que le Parlement, en adoptant cette loi, a bien eu l'intention générale de lui faire produire un tel effet. Par ailleurs, son intention de déléguer cette compétence se dégage nettement de l'article 5, lu à la lumière de l'article 4.

<sup>c</sup> Enfin, la demanderesse, en se fondant sur une différence plutôt étrange entre les articles 4 et 5, prétend que le Parlement, bien qu'il ait autorisé le Ministre à prescrire les redevances en question, ne l'a autorisé ni à les imposer ni à obtenir leur perception forcée.

<sup>d</sup> L'article 4 autorise l'établissement de règlements imposant une taxe tandis que l'article 5 autorise l'établissement de règlements prescrivant une taxe. L'article 4 prévoit expressément à la fois une obligation de payer les taxes imposées et une procédure de perception tandis que l'article 5 reste muet sur ces points. La demanderesse soutient que, dans ces circonstances, « prescrivant » ne peut pas signifier « imposant » et que, en fait, le pouvoir conféré par l'article 5 se limite à la fixation des taxes et ne s'étend pas à la création d'une obligation de les payer ou de l'autorité de les percevoir.

<sup>g</sup> Cet argument m'a donné beaucoup de difficultés. Je me suis avisé que si l'obligation de payer les redevances n'était pas prévue par la loi, elle pourrait avoir une autre origine et, dans ce cas, la compétence de la Cour de connaître de la demande reconventionnelle pourrait être discutée. La demanderesse n'a soulevé l'exception d'incompétence de la Cour ni dans ses conclusions écrites ni dans la phase initiale des débats. J'ai rouvert l'audition afin d'approfondir ce point dans les débats. Les défendeurs rejettent expressément la thèse selon laquelle cette obligation a une origine contractuelle ou quasi contractuelle et s'opposent par conséquent à toute exception déclinatoire. La demanderesse se contente apparemment de maintenir son argument initial selon lequel le Parlement, par une omission essentielle dans l'économie de la loi, a oublié d'imposer une obligation de payer les taxes prescrites. Dans ces circonstances,

with a view only to the alternative results pro-  
pounded by counsel.

“Prescribing” as used in section 5 is the gerund of the word “prescribe”, a transitive verb. It is not used in a medical context nor can it be found that Parliament intended to use it in one of its obsolete meanings. As a word having a technical legal meaning “prescribing” may be a word relating to the loss of a right by effluxion of time but it is plainly not employed in that sense in section 5. It is to be given its ordinary English meaning.

*The Oxford English Dictionary* (1933) defines the current, transitive, verb “prescribe” as follows:

To write or lay down as a rule or direction to be followed; to appoint, ordain, direct, enjoin.

*Funk and Wagnall's New “Standard” Dictionary of the English Language* (1961) has the following definition:

To set or lay down authoritatively for direction or control; give as a law or direction.

*Webster's Third New International Dictionary* (1961) defines it in the following terms:

to lay down authoritatively as a guide, direction or rule of action: impose as a peremptory order; DICTATE, DIRECT, ORDAIN.

Referring to the same dictionaries, the *Oxford's* pertinent definition of “impose” is:

To lay on, as something to be borne, endured, or submitted to; to inflict (something) *on* or *upon*; to levy or enforce authoritatively or arbitrarily.

*Funk & Wagnall's* definition is:

To lay or place, as something to be borne or endured; levy or exact as by authority; as to *impose* a tax, toll, or penalty.

*Webster's* definition is:

to make, frame or apply (as a charge, tax, obligation, rule, penalty) as compulsory, obligatory or enforceable; LEVY, INFLICT.

The words are synonyms. They have the same general meaning. Parliament may have intended to make a significant distinction between the authorities delegated by using “imposing” in section 4 and “prescribing” in section 5; however, that is not the most reasonable construction to be put on the

je n'insiste plus et je vais examiner cette question en bornant mon interprétation de la loi à l'alternative présentée par les avocats.

“Prescrivants”, employé à l'article 5, est le participe présent du verbe transitif «prescrire». Il n'est pas employé dans le contexte médical et rien n'indique que le Parlement ait voulu l'employer dans l'un de ses sens archaïques. Dans son acception juridique, «prescrivants» peut se rapporter à la déchéance d'un droit par l'écoulement d'un certain délai, mais il est évident que ce terme n'est pas employé dans cette acception par l'article 5. Il faut donc l'entendre dans son acception usuelle.

*The Oxford English Dictionary* (1933) définit ainsi le verbe transitif «prescribe» (prescrire):

[TRADUCTION] Établir ou fixer une règle ou une directive à caractère obligatoire; fixer, commander, ordonner, enjoindre.

La définition suivante est donnée par le *Funk and Wagnall's New “Standard” Dictionary of the English Language* (1961):

[TRADUCTION] Formuler ou établir avec autorité une règle de direction ou de commandement; poser à titre de loi ou de directive.

Le *Webster's Third New International Dictionary* (1961) le définit ainsi:

[TRADUCTION] fixer avec autorité un principe, une directive ou une règle d'action: imposer impérativement; DICTER, COMMANDER, ORDONNER.

Quant au verbe «impose» (imposer), voici les définitions données par les mêmes dictionnaires. Le dictionnaire *Oxford* le définit ainsi:

[TRADUCTION] Faire subir quelque chose de fâcheux, de désagréable, ou de pénible; infliger (quelque chose); faire payer ou subir autoritairement ou arbitrairement.

*Funk & Wagnall's* le définit ainsi:

[TRADUCTION] Faire accepter ou admettre quelque chose de fâcheux ou de désagréable; faire payer ou exiger autoritairement, comme *imposer* une taxe, un impôt ou une peine.

Voici la définition donnée par *Webster*:

[TRADUCTION] créer, poser ou appliquer une charge, un impôt, une obligation, une règle, une peine obligatoire; FRAPPER, INFLIGER.

Ces verbes sont synonymes et signifient à peu près la même chose. Il se peut que le Parlement ait voulu faire une distinction notable dans les pouvoirs délégués en utilisant «imposant» dans l'article 4 et «prescrivants» dans l'article 5; toutefois telle n'est pas l'interprétation la plus raisonnable de ces

sections. The corollary of the plaintiff's argument would, it seems, be that when the Governor in Council "imposes" a charge under section 4, he does everything necessary but fix the amount of the charge and that there is no authority for him to do that, thereby rendering the legislative scheme fatally deficient. It is not, I think, to be assumed that Parliament, speaking in ordinary English, intends synonyms necessarily to have very different meanings, thereby rendering a legislative scheme as incomplete as the plaintiff would have this one. It is not an argument that would have occurred to any but a lawyer nor, very likely, even to a lawyer had the sections not appeared in immediate proximity.

I therefore conclude that when the Governor in Council or Minister of Transport, with due authority, which is not questioned in this action, makes a regulation prescribing a charge under section 5 of the *Aeronautics Act* for the use of any facility or service, he not only fixes the charges for such use but imposes on their user a legal obligation to pay the charges. That obligation, arising as it does under a law of Canada, is subject to enforcement by Her Majesty by action in this Court. The action will be dismissed and the counterclaim allowed, all with costs.

articles. Le corollaire de l'argument de la demanderesse semble être que le gouverneur en conseil, en «imposant» une taxe en vertu de l'article 4, fixe tout sauf le montant de la taxe et que, en l'absence d'un tel pouvoir, l'économie de la loi est essentiellement déficiente. A mon avis, on ne peut pas supposer que le Parlement, en employant des termes courants, ait voulu donner nécessairement à des synonymes des sens totalement différents, rendant ainsi l'économie de la loi aussi incomplète que le voudrait la demanderesse. Il faut être avocat pour pouvoir penser à un tel argument et je doute fort que même un avocat ait pu y penser si les articles en question ne se suivaient pas.

Je conclus par conséquent que le gouverneur en conseil ou le ministre des Transports, en exerçant légitimement le pouvoir à lui conféré, pouvoir qui n'est pas contesté en l'espèce, pour établir un règlement prescrivant, en vertu de l'article 5 de la *Loi sur l'aéronautique*, une redevance pour l'utilisation de quelque installation ou service, ne fixe pas seulement la redevance en question, mais impose à l'utilisateur une obligation légale de la payer. Cette obligation étant issue d'une loi du Canada, Sa Majesté peut la faire exécuter en saisissant la Cour. L'action de la demanderesse sera rejetée et la demande reconventionnelle accueillie, le tout avec dépens.