

National Aviation Consultants Limited (Applicant)

v.

Starline Aviation Limited (Respondent)

Court of Appeal, Thurlow J., Bastin and Sweet D.JJ.—Toronto, May 17 and 18, 1973.

Aeronautics—Judicial review—Grant of licence to operate commercial air service—Opposition by competing carrier—Proceedings before Air Transport Committee—Submissions made in writing—No hearing—Appeal to Minister dismissed—Whether a denial of natural justice—National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, s. 25(1)—Canadian Transport Commission General Rules Nos. 770, 775, 800, 810.

Applicant was licensed to operate a charter commercial air service from Breslau, Ontario. In 1970, respondent applied for a licence to operate a similar service. Applicant intervened. The Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission denied the application. In November 1970 respondent applied to set aside the decision, alleging inadequacies in applicant's service. Applicant filed a reply. Subsequently, further submissions were filed by respondent and further replies filed by applicant. Applicant did not request a hearing. In February 1972 the Air Transport Committee granted respondent the licence applied for. Applicant appealed to the Minister under section 25(1) of the *National Transportation Act*. The Minister dismissed the appeal.

Held, an application by the applicant to set aside the Minister's decision must be dismissed. The Minister did not err in not reversing the Air Transport Committee's decision.

(1) There was new evidence before the Air Transport Committee, as stated in the Minister's decision, which he was entitled to take into consideration.

(2) The Air Transport Committee was not required to hold a hearing or give applicant a further opportunity to present evidence or argument in opposition to the grant of a licence to respondent. Not only did applicant not raise this as a ground of appeal as required by the Commission's rules, but there was no statutory requirement and no principle of natural justice that so required.

APPLICATION.

COUNSEL:

G. Brock and J. D. Coleman for applicant.

National Aviation Consultants Limited (Requérante)

a c.

Starline Aviation Limited (Opposante)

Cour d'appel, le juge Thurlow, les juges suppléants Bastin et Sweet—Toronto, les 17 et 18 mai 1973.

Aéronautique—Examen judiciaire—Octroi de permis d'exploitation d'un service aérien commercial—Opposition d'un transporteur concurrent—Procédures devant le Comité des transports aériens—Allégations présentées par écrit—Pas d'audience—Rejet de l'appel interjeté au Ministre—S'agit-il d'un déni de justice naturelle—Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, c. N-17, art. 25(1)—Règles générales de la Commission canadienne des transports, Règles 770, 775, 800, 810.

La requérante détenait un permis d'exploitation d'un service aérien commercial d'affrètement à partir de Breslau (Ontario). En 1970, l'opposante a demandé un permis pour exploiter un service semblable. La requérante est intervenue. Le Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports a rejeté la demande. En novembre 1970, l'opposante a demandé l'annulation de la décision en alléguant l'insuffisance des services de la requérante. La requérante a déposé une réponse. Par la suite, l'opposante a déposé d'autres conclusions auxquelles la requérante a déposé des réponses. La requérante n'a pas demandé d'audience. En février 1972, le Comité des transports aériens a accordé à l'opposante le permis qu'elle demandait. La requérante a interjeté appel au Ministre en vertu de l'article 25(1) de la *Loi nationale sur les transports*. Le Ministre a rejeté l'appel.

Arrêt: il convient de rejeter la demande d'annulation de la décision du Ministre déposée par la requérante. Le Ministre n'a commis aucune erreur en refusant d'infirmer la décision du Comité des transports aériens.

(1) Comme le Ministre le souligne dans sa décision, de nouveaux éléments de preuve avaient été soumis au Comité des transports aériens et il avait le droit de les prendre en considération.

(2) Le Comité des transports aériens n'était pas obligé de tenir une audience ni d'accorder à la requérante d'autres possibilités de présenter des preuves ou des arguments s'opposant à l'octroi d'un permis à l'opposante. Non seulement la requérante n'a pas soulevé ce motif comme moyen d'appel ainsi que l'exigent les règles de la Commission, mais il n'existe ni exigence statutaire ni principe de justice naturelle à cet effet.

DEMANDE.

AVOCATS:

G. Brock et J. D. Coleman pour la requérante.

E. T. Nobbs, Q.C., and W. Clark for respondent.

A. Garneau for Deputy Attorney General of Canada.

SOLICITORS:

Brock and Coleman, Waterloo, for applicant.

Nobbs and Clark, Toronto, for respondent.

THURLOW J. (orally)—This is an application under section 28 of the *Federal Court Act* to review and set aside a decision of the Minister of Transport which dismissed an appeal brought by the applicant under section 25(1) of the *National Transportation Act* from decision number 3319 of the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission by which a licence was granted to the respondent to operate a charter commercial air service from a base at Breslau, Ontario.

The applicant, which held a licence to operate a similar service from the same base, had filed an intervention in the proceedings before the Air Transport Committee on the respondent's application for a licence and by decision number 3044 dated October 7, 1970 the Committee had denied the respondent's application. On the same day, however, the Committee had imposed on the applicant's licence certain conditions relating to the maintenance of a base for its operation under the licence at Breslau.

Thereafter, on November 12, 1970, the respondent applied to the Canadian Transport Commission under section 5 of the *National Transportation Act*, section 52 of the *Railway Act* and the *General Rules of the Commission* made under the *National Transportation Act* to review and reverse the denial by the Air Transport Committee of its application for a licence. In its application for review the respondent stated *inter alia* that since the making of the orders of October 7, 1970, the main source of business and main area of operation of the applicant continued to be Toronto and St. Catharines, that the applicant had not altered its situation at Breslau and had continued to direct its service to the Toronto-St. Catharines mar-

E. T. Nobbs, c.r., et W. Clark pour l'opposante.

A. Garneau pour le sous-procureur général du Canada.

PROCUREURS:

Brock et Coleman, Waterloo, pour la requérante.

Nobbs et Clark, Toronto, pour l'opposante.

LE JUGE THURLOW (oralement)—Cette demande, introduite en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, vise l'examen et l'annulation d'une décision du ministre des Transports qui a rejeté un appel interjeté par la requérante en vertu de l'article 25(1) de la *Loi nationale sur les transports* de la décision n° 3319 du Comité des transports aériens accordant un permis à l'opposante en vue d'exploiter un service aérien commercial d'affrètement à partir d'une base située à Breslau (Ontario).

La requérante qui détenait un permis d'exploitation d'un service semblable à partir de la même base, était intervenue dans les procédures devant le Comité des transports aériens relatives à la demande de permis de l'opposante. Par une décision (n° 3044) du 7 octobre 1970, le Comité a rejeté la demande de l'opposante. Toutefois, le même jour, le Comité a ajouté certaines conditions au permis de la requérante relativement au maintien d'une base à Breslau pour exploiter son service en vertu du permis.

Là-dessus, le 12 novembre 1970, l'opposante a demandé à la Commission canadienne des transports en vertu de l'article 5 de la *Loi nationale sur les transports*, de l'article 52 de la *Loi sur les chemins de fer* et des *Règles générales de la Commission* établies en vertu de la *Loi nationale sur les transports*, l'examen et l'infirmité du rejet de sa demande de permis par le Comité des transports aériens. Dans sa demande de révision, l'opposante a notamment déclaré que depuis la délivrance des ordonnances du 7 octobre 1970, la principale source d'affaires et la principale zone d'exploitation de la requérante étaient toujours Toronto et St. Catharines, que la requérante n'avait pas modifié sa situation à Breslau et avait continué à desservir le marché

kets rather than the Kitchener-Waterloo market, and that no one was providing the type of service proposed by the respondent in the Kitchener-Waterloo area. The application was accompanied by an affidavit of the applicant's solicitor stating that to the best of his knowledge and belief the facts contained in the application were true and correct.

The applicant was served with a copy of these documents and replied thereto in detail by a letter dated November 24, 1970. In the letter, which was largely argumentation, the applicant challenged some of the assertions of the review application, but did not deny some of the others.

On October 26, 1971, while the review application was still pending the respondent filed a supplementary submission stating that substantial change had occurred since the filing of the review application, that the applicant had not based any aircraft at Breslau for several months, had ceased maintaining an office or staff at Breslau airport since October, no longer maintained telephone service at the airport and was not only no longer providing a service from the Kitchener area but had made it impossible for anyone to contact the applicant in that area. The applicant filed a reply to this submission dated December 10, 1971, by which it denied the allegations made in the respondent's submission, alleged a reorganization of its facilities which commenced on November 17, 1971, and asked that the denial of a licence to the respondent be confirmed. To this the respondent replied by a letter from its solicitor dated December 13, 1971, which reviewed some of the facts already mentioned and further disclosed the fact, which is not disputed, that the applicant's licence had been suspended by the Committee for 90 days from November 23, 1971.

Neither in the applicant's intervention nor in its letter replying to the review application nor in its reply to the supplementary submission was any request made for any further hearing.

Thereafter on February 24, 1972, the Air Transport Committee issued its decision numbered 3319 against which the applicant's appeal to the Minister was later taken.

de Toronto-St. Catharines plutôt que celui de Kitchener-Waterloo et que personne n'offrait le genre de service proposé par l'opposante dans la région de Kitchener-Waterloo. Un affidavit de l'avocat de la requérante accompagnait la demande portant qu'au mieux de sa connaissance, le contenu de la demande était juste.

Une copie de ces documents a été signifiée à la requérante. Elle y a répondu en détail par une lettre du 24 novembre 1970. Dans la lettre, qui était surtout une argumentation, la requérante contestait certaines affirmations de la demande de révision mais n'en niait pas certaines autres.

Le 26 octobre 1971, alors que la demande de révision était encore pendante, l'opposante a présenté des allégations supplémentaires portant que des changements importants s'étaient produits depuis le dépôt de la demande de révision. En effet, depuis plusieurs mois, la requérante ne basait plus d'avions à Breslau, depuis octobre elle avait cessé d'avoir un bureau et du personnel à l'aéroport de Breslau et elle n'avait plus de service téléphonique. Non seulement n'offrait-elle plus de service depuis la région de Kitchener, mais elle avait rendu impossible à quiconque d'entrer en contact avec elle dans la région. La requérante a déposé une réponse à ces allégations datée du 10 décembre 1971 par laquelle elle niait les allégations de l'opposante, prétendant qu'une réorganisation de ses services avait commencé le 17 novembre 1971 et demandant la confirmation du rejet de la demande de permis de l'opposante. En réponse, l'avocat de l'opposante envoya une lettre datée du 13 décembre 1971 qui reprenait certains faits déjà mentionnés et révélait en outre, ce qui est admis, que le Comité avait suspendu le permis de la requérante pour 90 jours à compter du 23 novembre 1971.

Ni dans son intervention, ni dans sa lettre répondant à la demande de révision, ni dans sa réponse aux allégations supplémentaires, la requérante n'a demandé de nouvelle audience.

Par la suite, le 24 février 1972, le Comité des transports aériens a rendu sa décision n° 3319 dont la requérante a par la suite interjeté appel au Ministre.

The decision read in part as follows:

Voici un extrait de la décision:

AIR TRANSPORT COMMITTEE

COMITÉ DES TRANSPORTS AÉRIENS

February 24, 1972.

DECISION NO. 3319

le 24 février 1972.

DÉCISION N° 3319

Ottawa

Ottawa

REVIEW of Decision No. 3044 dated October 7, 1970, of the Air Transport Committee denying the application by Starline Aviation Limited for authority to operate a Class 4 Group B Charter commercial air service and a Class 9-4 International Non-Scheduled Charter commercial air service from a base at Breslau, Ontario.

RÉVISION de la décision n° 3044, datée du 7 octobre 1970, du Comité des transports aériens qui rejetait la demande présentée par *Starline Aviation Limited* en vue d'obtenir l'autorisation d'exploiter, à partir d'une base située à Breslau (Ontario), un service commercial aérien d'affrètement du groupe B (classe 4) et un service aérien commercial d'affrètement international sans horaire fixe de la classe 9-4.

File No. 2-S515-1

Dossier n° 2-S515-1

Decision No. 3044 dated October 7, 1970, of the Air Transport Committee, denied the application of Starline Aviation Limited for a licence to operate the commercial air services set out in the Title hereto, on the basis that Breslau is a licensed base of the Waterloo-Wellington Flying Club and National Aviation Consultants Limited from which both are authorized to operate Class 4 services with Group B aircraft.

La décision n° 3044, datée du 7 octobre 1970, du Comité des transports aériens, rejetait la demande de *Starline Aviation Limited* en vue d'obtenir un permis d'exploitation de services aériens commerciaux mentionnés dans le titre ci-dessus, en se fondant sur le fait que Breslau était une base pour laquelle *Waterloo-Wellington Flying Club* et *National Aviation Consultants Limited* avaient reçu un permis qui leur donnait à tous deux l'autorisation d'exploiter des services de la classe 4 au moyen d'aéronefs du groupe B.

On November 12, 1970, Starline Aviation Limited applied to the Secretary of the Canadian Transport Commission for a review of the said Decision on the grounds that new evidence in support of the application was submitted to the Committee.

Le 12 novembre 1970, *Starline Aviation Limited* a présenté une demande auprès du Secrétaire de la Commission canadienne des transports en vue d'obtenir une révision de ladite décision, en se fondant sur le fait que de nouveaux témoignages et de nouvelles preuves à l'appui de la demande avaient été présentés au Comité.

The application for review was considered by the Review Committee of the Canadian Transport Commission which found that the application was reviewable and referred the matter to the Air Transport Committee for its consideration.

Le Comité de révision de la Commission canadienne des transports a examiné la demande en révision et, après l'avoir déclarée recevable, il a renvoyé l'affaire devant le Comité des transports aériens pour examen.

The Committee has considered the Application for Review and is satisfied that it would be in the public interest to grant the application applied for. Decision No. 3044 dated October 7, 1970, is therefore rescinded and the application of Starline Aviation Limited for a licence to operate a Class 4 Group B Charter and a Class 9-4 International Non-Scheduled Charter commercial air services from a base at Breslau, Ontario, is hereby approved. The Licensee is also authorized to operate a Class 7 Specialty—Recreational Flying—commercial air service from the same base.

Le Comité a étudié la demande en révision et il estime qu'il serait de l'intérêt public d'accorder la demande. Par conséquent, la décision n° 3044, datée du 7 octobre 1970 est abrogée et la demande présentée par *Starline Aviation Limited* en vue d'obtenir un permis d'exploitation d'un service aérien commercial d'affrètement du groupe B (classe 4) et d'un service aérien commercial d'affrètement international sans horaire fixe de la classe 9-4 à partir d'une base située à Breslau (Ontario) est, par les présentes, approuvée. Le titulaire est également autorisé à exploiter, à partir de la même base, un service aérien commercial spécialisé de la classe 7—vol récréatif.

The applicant's case, as I have understood it, is that the Minister, whose decision is attacked, erred in law in not reversing the Committee's decision because (1) there was in fact no new evidence as recited in the Committee's decision and (2) because the Air Transport Committee after referral of the review application to it by the Review Committee did not hold a hearing or give the applicant a further opportunity to

Si je saisis bien, la requérante fonde ses prétentions sur le fait que le Ministre, dont la décision est attaquée, aurait commis une erreur de droit en n'infirmand pas la décision du Comité pour les motifs suivants: (1) en fait, il n'existait pas de preuves nouvelles dont la décision du Comité pouvait faire état et (2) après que le Comité de révision a renvoyé la demande de révision au Comité des transports aériens, ce

present evidence and argument in opposition to the grant of a licence to the respondent.

As to the first of these points, I think it is apparent from the sketch I have given of the facts that there was material before the Commission relating to matters occurring after the making of Air Transport Committee decision number 3044 which was not denied and which the Committees of the Commission were entitled to take into consideration in reaching their conclusions and that such material constituted new evidence as referred to in Air Transport Committee decision number 3319.

Turning to the second point it is to be observed first that nowhere in the applicant's notice of appeal to the Minister is the point taken as a ground of appeal and in such circumstances I do not think it can now be said that the Minister erred in law in not having decided the appeal upon a point which had not been raised. The appeal to the Minister is governed by Rules made by the Commission pursuant to section 25(4) of the *National Transportation Act* which required that the notice of appeal set out the grounds of the appeal. *Vide* Rules 800 and 810 which read:

800 An appeal to the Minister shall be instituted by serving the Minister, the Secretary and, where applicable, the applicant, respondent and interveners by registered mail with a notice of appeal.

810 A notice of appeal to the Minister shall set out

- (a) the matter appealed against;
- (b) the grounds of appeal; and
- (c) the relief sought.

Regardless of this, however, no statutory provision or Rule of the Commission was cited as a basis for the alleged right of the applicant to a further hearing. The Rules applicable to review applications are Rules 770 and 775 as substituted by General Order 1970-5. They provide that:

770 Notwithstanding anything in these rules:

- (a) subject to paragraph (c), the Review Committee shall perform all functions and exercise all powers of the Commission in respect of any application to review an order or a decision of a committee pursuant to section 52

dernier n'a pas tenu d'audience ni donné à la requérante une possibilité additionnelle de présenter des preuves et des arguments sur l'inopportunité de l'octroi d'un permis à l'opposante.

^a Quant au premier de ces arguments, je pense qu'il ressort de mon court exposé des faits que la Commission avait à sa disposition des renseignements relatifs aux événements ultérieurs à la décision du Comité des transports aériens n° 3044, renseignements qui n'ont pas été niés, que les Comités de la Commission avaient le droit d'en tenir compte en rendant leurs décisions et qu'ils constituaient des preuves nouvelles ainsi que la décision du Comité des transports aériens n° 3319 en fait état.

^d En examinant le deuxième argument, il convient de remarquer tout d'abord que, nulle part dans l'avis d'appel adressé par la requérante au Ministre, elle ne l'utilise comme motif d'appel et, dans ces circonstances, je ne pense pas qu'on puisse dire que le Ministre a commis une erreur de droit en ne tranchant pas l'appel sur un argument qui n'avait pas été soulevé. Ce sont les règles établies en conformité de l'article 25(4) de la *Loi nationale sur les transports* qui régissent les appels interjetés au Ministre. Elles précisent que l'avis d'appel doit contenir les motifs de l'appel. Voir les Règles 800 et 810 qui se lisent comme suit:

^e 800 Un appel au Ministre sera interjeté en signifiant au Ministre, au Secrétaire et, quand il y a lieu, au requérant, à l'intimé et aux intervenants, un avis d'appel sous pli recommandé.

^g 810 Un avis d'appel au Ministre devra établir

- a) ce dont il est fait appel;
- b) les motifs d'appel; et
- c) le redressement demandé.

^h Toutefois, quoi qu'il en soit, on n'a cité ni disposition législative ni règle de la Commission comme fondement du droit à une autre audience que la requérante revendique. Les règles applicables aux demandes de révision sont les Règles 770 et 775, telles que remplacées par le décret 1970-5. Elles prévoient que:

ⁱ 770 Nonobstant toute disposition des présentes règles:

- (a) sous les réserves prévues par le paragraphe (c) le Comité de révision exercera toutes les fonctions et les pouvoirs de la Commission concernant toute requête en révision d'une ordonnance ou d'une décision d'un comité

of the Railway Act, and for these purposes three members of the Review Committee shall form a quorum;

(b) any such application shall be filed with the Secretary within 30 days after the order or decision is communicated to the parties unless the Review Committee enlarges the time for the making thereof; and

(c) the Review Committee shall determine whether the order or decision should be reviewed and may then, in its discretion, either dispose of the application or refer it for review to the committee that had made or issued such order or decision.

775 Rule 770, so far as is not inconsistent therewith, applies in respect of any reference, opinion or direction for review given pursuant to any provisions of the National Transportation Act or the Railway Act.

Nothing in these Rules appears to me to require a further hearing by a committee to whom a review application is referred pursuant to Rule 770(c) and in my opinion there was no legal requirement under the *National Transportation Act* or the Rules of the Commission that the Air Transport Committee afford the applicant any further hearing or opportunity to offer evidence or argument before proceeding to reconsider the application in the light of the material before it including the replies filed by the applicant to both the review application and the supplementary submission. Nor is there any principle of natural justice which would require that the applicant be afforded any such further opportunity to be heard.

As neither of the two matters upon which the applicant relied appears to me to be well founded, it follows, in my opinion, that the attack on the Minister's decision on the basis of his having failed to give effect to them cannot succeed but I should not part with the matter without observing that regardless of what had transpired earlier the applicant had and availed itself of the opportunity to put before the Minister on its appeal the matters which counsel now says the applicant ought to have had a further opportunity to put before the Air Transport Committee on the review. It is apparent, however, that such matters coupled with what the applicant had put before the Commission were not sufficient to persuade the Minister that the decision should be reversed and in my opinion there is no basis for a conclusion that the Minister in dealing with the applicant's appeal did not

aux termes de l'article 52 de la Loi sur les chemins de fer et pour ces fins trois membres du Comité de révision constitueront un quorum;

(b) une telle requête devra être transmise au Secrétaire dans les trente jours qui suivent la communication de l'ordonnance ou de la décision aux parties, à moins que le Comité de révision ne prolonge le délai pour ce faire; et

(c) le Comité de révision décidera s'il y a lieu de réviser l'ordonnance ou la décision et pourra ensuite à sa discrétion disposer de la requête ou la référer pour révision au comité qui avait émis ou rendu l'ordonnance ou la décision.

775 La règle 770 s'applique, dans la mesure où ses dispositions ne sont pas incompatibles, dans tout cas où une révision doit se faire par suite d'un renvoi, d'un avis ou d'instructions à la Commission aux termes de la Loi nationale sur les transports ou de la Loi sur les chemins de fer.

Rien dans ces règles ne semble, à mon avis, imposer au Comité à qui la demande de révision est renvoyée en vertu de la Règle 770(c) la tenue d'une nouvelle audience. A mon sens, rien dans la *Loi nationale sur les transports* ni dans les règles de la Commission n'exige que le Comité des transports aériens accorde à la requérante une autre audience ou la possibilité de présenter de nouvelles preuves ou arguments avant de réexaminer la demande à la lumière des documents à sa disposition, y compris les réponses produites par la requérante à la fois à la demande de révision et aux allégations supplémentaires. Il n'existe pas non plus de principe de justice naturelle qui exigerait qu'on accorde à la requérante une telle possibilité.

A mon avis, aucun des deux arguments de la requérante n'est bien fondé. Il s'ensuit qu'on ne peut pas accueillir l'attaque de la décision du Ministre au motif qu'il avait omis de leur donner effet. Je ne veux toutefois pas laisser la question sans faire observer que, quoi qu'il se soit produit antérieurement, la requérante avait et s'est prévalu de la possibilité de présenter au Ministre au cours de son appel les arguments que, comme le soutient maintenant l'avocat, elle aurait dû avoir la possibilité de présenter lors de la révision devant le Comité des transports aériens. Il ressort toutefois que ces arguments, ajoutés à ce que la requérante avait présenté à la Commission, ne suffisaient pas à persuader le Ministre qu'il fallait infirmer la décision. A mon avis, une conclusion selon laquelle, en considérant l'appel de la requérante, le Ministre n'a pas tenu compte de tous les documents soumis par

consider all the material that was put before him by both parties or that he erred in law in reaching his conclusion.

I would dismiss the application.

* * *

BASTIN and SWEET D.JJ. concurred.

les deux parties, ou qu'il a commis une erreur de droit en concluant de la sorte, n'est absolument pas fondée.

a Je rejette donc la demande.

* * *

LES JUGES SUPPLÉANTS BASTIN et SWEET ont souscrit à l'avis.