

T-2289-84

T-2289-84

Pacific Salmon Industries Inc., Cheena B.C. Traders Limited, H & K Sales Ltd., Seaborn Enterprises Ltd. and O.K. Gift Shop Ltd. (Plaintiffs)

v.

The Queen, the Attorney General of Canada, the Minister of Transport and Chern S. Heed (Defendants)

Trial Division, Strayer J.—Vancouver, November 1 and 5, 1984.

Transportation — Regulation of commercial activities at Vancouver International Airport — Judicial review — Motion seeking interim declarations, injunction and prohibition — Plaintiffs delivering goods to tourist groups at airport — Avoiding provincial sales tax — airport manager warning plaintiffs to stop conducting business without proper licensing from Transport Canada — Business necessitating written authorization of Minister — Whether plaintiffs' activities business within meaning of Government Airport Concession Operations Regulations s. 7 (GACOR) — Whether s. 7 authorized by Department of Transport Act — Declaration unavailable on motion unless defendants consent — No authority for giving declarations on interim basis — Plaintiffs contending defendants acting unlawfully as s. 7 not prohibiting delivery — Injunction cannot issue against Crown but open against government officials acting beyond lawful authority — Plaintiffs having adequate remedy in damages if injunction now refused but right established at trial — Undertaking to pay damages to defendants due to granting of injunction inadequate — Balance of convenience in favour of denying injunction — Prohibition available but, unless defect patent, Court has discretion — Affidavit evidence insufficient to warrant granting of prohibition — Department of Transport Act, R.S.C. 1970, c. T-15 — Crown Liability Act, R.S.C. 1970, c. C-38 — Government Airport Concession Operations Regulations, 1979, SOR/79-373, s. 7 — Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3.

Judicial review — Equitable remedies — Injunctions — Interim and permanent injunctions sought restraining The Queen and government officials from interfering with delivery of goods to airport — Whether business being conducted at airport — American Cyanamid test applied — Plaintiffs raising point of substance — Adequacy of damages — Plaintiffs' undertaking to pay damages inadequate — Passenger circulation obstructed by plaintiffs' activities — Inconvenienced passengers not compensable pursuant to undertaking

Pacific Salmon Industries Inc., Cheena B.C. Traders Limited, H & K Sales Ltd., Seaborn Enterprises Ltd. et O.K. Gift Shop Ltd. (demandereses)

c.

La Reine, Procureur général du Canada, ministre des Transports et Chern S. Heed (défendeurs)

Division de première instance, juge Strayer—Vancouver, 1^{er} et 5 novembre 1984.

Transports — Réglementation des activités commerciales à l'aéroport international de Vancouver — Contrôle judiciaire — Requête en décisions provisoires, en injonction et en bref de prohibition — Les demandereses livrent des marchandises à des groupes de touristes à l'aéroport — Évitement de la taxe de vente provinciale — Le directeur de l'aéroport a conseillé les demandereses de ne pas se livrer à une activité sans obtenir un permis de Transports Canada — Se livrer à une activité nécessite une autorisation écrite du Ministre — Les demandereses se livrent-elles à une activité au sens de l'art. 7 du Règlement sur l'exploitation de concessions aux aéroports du gouvernement (RECAG)? — L'art. 7 est-il autorisé par la Loi sur le ministère des Transports? — Un jugement déclaratoire ne peut être obtenu par voie de requête à moins que les défendeurs n'y consentent — Demande de décisions provisoires ne reposant sur aucune autorité — Les demandereses prétendent que les défendeurs ont agi illégalement parce que l'art. 7 n'interdit pas la livraison — Une injonction ne saurait être décernée contre la Couronne, mais les préposés du gouvernement qui commettent un abus de pouvoir peuvent faire l'objet d'une injonction — Les demandereses peuvent obtenir des dommages-intérêts suffisants si, faute de se voir accorder une injonction, elles sont en mesure d'établir au procès leur droit — L'engagement de verser aux défendeurs des dommages-intérêts ne réparerait pas adéquatement le préjudice que pourrait entraîner une injonction — Compte tenu de la règle du plus grand préjudice, l'injonction ne devrait pas être accordée — Un bref de prohibition peut être accordé mais, à moins d'un vice évident, la Cour peut exercer son pouvoir discrétionnaire — La déposition sous forme d'affidavit ne suffit pas à justifier l'octroi d'un bref de prohibition — Loi sur le ministère des Transports, S.R.C. 1970, chap. T-15 — Loi sur la responsabilité de la Couronne, S.R.C. 1970, chap. C-38 — Règlement sur l'exploitation de concessions aux aéroports du gouvernement, 1979, DORS/79-373, art. 7 — Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, chap. A-3.

Contrôle judiciaire — Recours en equity — Injonctions — Demandes d'injonctions provisoires et permanentes en vue d'interdire à la Reine et aux préposés du gouvernement de faire obstacle à la livraison de marchandises à l'aéroport — Se livre-t-on à une activité à l'aéroport? — Application du critère exposé dans l'affaire American Cyanamid — Les demandereses soulèvent une question de fond — Caractère suffisant des dommages-intérêts — L'engagement des demandereses de verser des dommages-intérêts ne suffit pas — Les activités des

— *Losses to concessionaires — Balance of convenience — Other reasons for exercising discretion against granting injunction.*

Judicial review — Prerogative writs — Transportation — Prohibition — Implementation of Government Airport Concession Operations Regulations, s. 7 as to delivery of goods to airport — Prohibition or certiorari available as to validity of delegated legislation if ground alleged appropriate for adjudication — Court having discretion if defect not patent — Alternative remedies — Government Airport Concession Operations Regulations, 1979, SOR/79-373, s. 7.

Jurisdiction — Federal Court — Trial Division — The Queen, Attorney-General, Transport Minister and airport manager sued for damages over implementation of Regulation governing commercial undertakings at airports — Court cannot entertain damages claim against individual defendants — Not struck out as Crown potentially vicariously liable for servants' acts — Injunction available against government officials if acting outside authority.

Practice — Joinder of parties — R. 1716 application by concessionaire Jet Set Sam Services Inc. to be added as party defendant claiming losses suffered through activities of plaintiffs — Court having no jurisdiction over applicant as no such action could be brought against it for relief sought — No new viewpoint submitted, applicant not added as intervenor — Federal Court Rules, C.R.C., c. 663, R. 1716.

The plaintiffs are businesses in Vancouver that sell to tourist groups in transit at the Vancouver International Airport. Products are sold through the plaintiffs' stores then delivered to these groups at the airport in order to avoid provincial sales tax. Although they sell various products, their main item is smoked salmon. Sales of the smoked salmon are arranged through tour guides also responsible for collecting money from the buyers. In July 1984, the plaintiffs received letters from the airport's general manager advising them that they were contravening section 7 of the *Government Airport Concession Operations Regulations* (GACOR) forbidding the conducting of business in an airport without proper licensing from Transport Canada and to cease their activities immediately. Following these events the plaintiffs commenced an action seeking a declaration that they are not in breach of section 7 of the Regulations and that the section is invalid as not being authorized by the Transport Act. Furthermore, they seek an injunction restraining the defendants from prosecuting them and hindering the delivery of their products. A writ of prohibition is also sought to prevent the enforcing of section 7 against the plaintiffs with respect to the delivery of their goods. The plaintiffs limited their request to restraining the defendants from interfering in the "delivery" of

demandereses entravent la circulation des passagers — Les inconvénients des passagers ne peuvent faire l'objet d'un dédommagement en vertu de l'engagement — Pertes causées à des concessionnaires — Règle du plus grand préjudice — D'autres motifs justifient l'exercice du pouvoir discrétionnaire de refuser l'injonction.

Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Transports — Prohibition — Application de l'art. 7 du Règlement sur l'exploitation de concessions aux aéroports du gouvernement quant à la livraison de marchandises à l'aéroport — Un bref de prohibition ou un bref de certiorari peut être accordé pour permettre d'examiner la validité de la législation déléguée si le motif allégué peut donner lieu à une décision — La Cour peut exercer son pouvoir discrétionnaire si le vice n'est pas évident — Autres redressements — Règlement sur l'exploitation de concessions aux aéroports du gouvernement, 1979, DORS/79-373, art. 7.

Compétence — Cour fédérale — Division de première instance — Action en dommages-intérêts intentée contre La Reine, le procureur général, le ministre des Transports et le directeur de l'aéroport par suite de l'application du Règlement régissant les activités commerciales aux aéroports — La Cour ne saurait connaître d'une demande de dommages-intérêts formulée contre les défendeurs en tant que particuliers — Il n'y a pas lieu de radier leur nom parce qu'on pourrait fort bien établir la responsabilité de la Couronne découlant des actes de ses employés — Les préposés du gouvernement qui commettent un abus de pouvoir peuvent faire l'objet d'une injonction.

Pratique — Jonction de parties — Le concessionnaire Jet Set Sam Services Inc. se fonde sur la Règle 1716 pour demander à se constituer partie défenderesse, prétendant avoir subi un manque à gagner causé par les activités des demandereses — La Cour n'a pas compétence sur la requérante puisqu'une telle action ne pourrait être intentée contre elle pour obtenir le redressement demandé — Aucun point de vue nouveau n'ayant été soumis, la requérante n'est pas constituée partie intervenante — Règles de la Cour fédérale, C.R.C., chap. 663, Règle 1716.

Les demandereses sont des entreprises de Vancouver qui vendent des marchandises à des groupes de touristes à l'aéroport international de Vancouver. Les magasins des demandereses vendent des produits puis les livrent à ces groupes à l'aéroport afin d'éviter la taxe de vente provinciale. Bien qu'elles vendent divers produits, leur article principal consiste dans du saumon fumé. Ce sont les guides touristiques qui organisent les ventes de saumon fumé et qui s'occupent également d'obtenir des acheteurs la somme nécessaire. En juillet 1984, les demandereses ont reçu des lettres du directeur général de l'aéroport les informant qu'elles violaient l'article 7 du *Règlement sur l'exploitation de concessions aux aéroports du gouvernement* (RETAG) interdisant de se livrer à une activité à un aéroport sans obtenir de Transports Canada un permis valide, et qu'elles devaient mettre fin à leurs activités immédiatement. À la suite de ces événements, les demandereses ont intenté une action en vue d'obtenir un jugement déclarant qu'elles ne violent pas l'article 7 du Règlement et que l'article est nul parce qu'il n'est pas autorisé par la Loi sur les transports. Elles sollicitent en outre une injonction interdisant aux défendeurs de les poursuivre et de faire obstacle à la livraison de leurs produits. Elles demandent encore un bref de prohibition pour

their products maintaining that "delivery" does not fall within the scope of section 7. They also seek damages. The plaintiffs then brought a motion seeking interim relief with respect to the declarations, injunction and prohibition.

Held, the application is dismissed with costs.

At the outset, an application was made by Jet Set Sam Services Inc. to be added as a defendant pursuant to Rule 1716 of the *Federal Court Rules*. Jet Set Sam Services Inc., an authorized concessionaire selling smoked salmon at the airport, maintains that the plaintiffs' businesses are causing it substantial harm and loss of revenue. It wishes to support the validity of the Regulations and their application to the plaintiffs. In light of the case law on the subject, the application cannot be allowed. An action of this nature could not be brought against Jet Set Sam Services Inc. for any of the relief sought by the plaintiffs. The applicant could not be a defendant over which the Court would have jurisdiction.

As a preliminary matter, it was also decided that the plaintiffs could not seek the declarations requested. The consent of the defendants must be secured in order to proceed by way of motion. Furthermore, there exists no authority for giving declarations on an interim basis.

While an injunction cannot be granted directly against the Crown, it is available to restrain government officials acting or threatening to act beyond their authority. It is alleged that the defendants are acting unlawfully in applying section 7 of the GACOR to the plaintiffs as delivery is not prohibited by the section. In determining the advisability of granting an injunction one must consider if damages would be an adequate remedy if the injunction did not issue at this time, but plaintiffs' rights were later established at trial. Offering an undertaking to cover potential damages resulting from issuance of the injunction is unsatisfactory. It is unlikely that damages could compensate the travelling public for being inconvenienced or the authorized concessionaires for their lost revenue.

On the balance of convenience, granting of the injunction should be refused. The defendants' duty to provide a safe and unobstructed terminal for the travelling public outweighs the interests of the plaintiffs to use public property for private gain. Furthermore, the true nature of the activities of the plaintiffs has not been established. As long as that issue is not settled, the question of application of section 7 to the plaintiffs remains purely hypothetical. The Court is compelled to exercise its discretion and refuse the injunction.

As to the request for a writ of prohibition preventing the application of section 7 to the plaintiffs, the Court must exercise discretion where the defect invoked is not patent. Although prohibition is available, the affidavit evidence presented is insufficient to warrant granting of the order at this time.

empêcher l'application de l'article 7 à leur encontre pour ce qui est de la livraison de leurs marchandises. Les demandereses ont demandé seulement qu'il soit interdit aux défendeurs d'empêcher la «livraison» de leurs produits, soutenant que la «livraison» n'est pas visée par l'article 7. Elles réclament également des dommages-intérêts. Les demandereses ont alors introduit la présente requête en redressement provisoire pour ce qui est des jugements déclaratoires, de l'injonction et du bref de prohibition.

Jugement: La demande est rejetée avec dépens.

b Au début, Jet Set Sam Services Inc. a, en vertu de la Règle 1716 des *Règles de la Cour fédérale*, demandé à se constituer partie défenderesse. Jet Set Sam Services Inc., un concessionnaire autorisé vendant du saumon fumé à l'aéroport, soutient que les activités des demandereses lui causent un préjudice important et un manque à gagner. Elle désire appuyer la validité du Règlement et son application aux demandereses. *c* Compte tenu de la jurisprudence pertinente, la demande ne saurait être accueillie. Une action de ce genre ne saurait être intentée contre Jet Set Sam Services Inc. pour obtenir l'un quelconque des redressements sollicités par les demandereses. La requérante ne peut être partie défenderesse et relever de la compétence de la Cour. *d*

À titre de question préliminaire, il a également été décidé que les demandereses ne pouvaient obtenir les jugements déclaratoires demandés. Pour pouvoir agir par voie de requête, il faut obtenir le consentement des défendeurs. De plus, il n'existe aucune autorité pour accorder des décisions provisoires.

e Certes, une injonction ne peut être décernée directement contre la Couronne; mais les préposés du gouvernement qui commettent ou menacent de commettre un abus de pouvoir peuvent faire l'objet d'une injonction. Il est allégué que les défendeurs agissent illégalement, en appliquant l'article 7 du RECAG aux demandereses parce que cet article n'interdit pas la livraison. Pour déterminer l'à-propos de l'octroi d'une injonction, il faut examiner si les dommages-intérêts constitueraient un redressement suffisant si, faute de délivrance d'une injonction à ce stade, les droits des demandereses étaient plus tard établis au procès. Convenir qu'un engagement peut couvrir les pertes éventuelles découlant de la délivrance d'une injonction ne suffit pas. Il est peu probable que les dommages-intérêts puissent indemniser les voyageurs des inconvénients qui leur sont causés ou les concessionnaires autorisés de leur manque à gagner. *f*

Compte tenu de la règle du plus grand préjudice, l'injonction ne devrait pas être accordée. L'obligation des défendeurs de fournir une aérogare sûre et non encombrée aux voyageurs l'emporte sur le droit des demandereses de faire usage d'un bien public pour leur propre bénéfice. De plus, la vraie nature des activités des demandereses n'a pas été établie. Tant que cette question ne sera pas tranchée, la question de l'application de l'article 7 aux demandereses restera purement hypothétique. La Cour doit exercer son pouvoir discrétionnaire pour refuser l'injonction. *g*

Quant à la requête en bref de prohibition empêchant l'application de l'article 7 aux demandereses, la Cour doit faire usage de son pouvoir discrétionnaire lorsque le vice invoqué n'est pas évident. Bien qu'un bref de prohibition puisse être accordé, la déposition sous forme d'affidavit ne suffit pas à justifier l'octroi à ce stade de l'ordonnance. *h*

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

American Cyanamid Co. v. Ethicon Ltd., [1975] A.C. 396 (H.L.); *Le groupe des éleveurs de volailles de l'est de l'Ontario v. Canadian Chicken Marketing Agency*, [1985] 1 F.C. 280. ^a

REFERRED TO:

Dene Nation v. The Queen, [1983] 1 F.C. 146 (T.D.); *Waterside Cargo Co-operative v. National Harbours Board* (1979), 107 D.L.R. (3d) 576 (F.C.T.D.); *Alda Enterprises Ltd. v. R.*, [1978] 2 F.C. 106 (T.D.); *Alberta Government Telephones v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*, [1983] 2 F.C. 839; 76 C.P.R. (2d) 268 (C.A.); *Sankey v. Minister of Transport*, [1979] 1 F.C. 134 (T.D.); *Pacific Western Airlines Ltd. v. R.*, [1980] 1 F.C. 86; (1979), 105 D.L.R. (3d) 44 (C.A.); *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier et al.*, [1969] S.C.R. 60; (1968), 2 D.L.R. (3d) 81; *Lodge v. Minister of Employment and Immigration*, [1979] 1 F.C. 775; 94 D.L.R. (3d) 326 (C.A.); *Canadian Pacific Air Lines, Ltd. v. R.*, [1979] 1 F.C. 39; (1978), 87 D.L.R. (3d) 511 (C.A.). ^b
^c
^d

COUNSEL:

C. J. O'Connor for plaintiffs. ^e
G. C. Carruthers for defendants.
P. G. Plant for Jet Set Sam Services Inc.

SOLICITORS:

Ladner Downs, Vancouver, for plaintiffs. ^f
Deputy Attorney General of Canada for defendants.
Russell & DuMoulin, Vancouver, for Jet Set Sam Services Inc. ^g

The following are the reasons for order rendered in English by

STRAYER J.: The plaintiffs are all businesses in Vancouver which engage, in a large way, in sales of products to tourist groups. Most of these groups consist of Japanese tourists. Many of them only stop at Vancouver in transit to other parts of Canada or to Japan. All of the plaintiffs except the O.K. Gift Shop Ltd. sell principally smoked salmon to members of these groups. O.K. Gift Shop, which has stores in Vancouver, sells Canadian products such as furs, woollens, souvenirs, etc. ^h
ⁱ
^j For the most part, the smoked salmon sales are arranged with the plaintiffs through the tour

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

American Cyanamid Co. v. Ethicon Ltd., [1975] A.C. 396 (H.L.); *Le groupe des éleveurs de volailles de l'est de l'Ontario c. Office canadien de commercialisation des poulets*, [1985] 1 C.F. 280.

DÉCISIONS CITÉES:

La Nation dénée c. La Reine, [1983] 1 C.F. 146 (1^{re} inst.); *Waterside Cargo Co-operative c. Le Conseil des ports nationaux* (1979), 107 D.L.R. (3d) 576 (C.F. 1^{re} inst.); *Alda Enterprises Ltd. c. R.*, [1978] 2 C.F. 106 (1^{re} inst.); *Commission des services téléphoniques du gouvernement de l'Alberta c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1983] 2 C.F. 839; 76 C.P.R. (2d) 268 (C.A.); *Sankey c. Le ministre des Transports*, [1979] 1 C.F. 134 (1^{re} inst.); *Pacific Western Airlines Ltd. c. R.*, [1980] 1 C.F. 86; (1979), 105 D.L.R. (3d) 44 (C.A.); *Conseil des Ports Nationaux c. Langelier et al.*, [1969] R.C.S. 60; (1968), 2 D.L.R. (3d) 81; *Lodge c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1979] 1 C.F. 775; 94 D.L.R. (3d) 326 (C.A.); *Lignes aériennes Canadien Pacifique, Ltée c. R.*, [1979] 1 C.F. 39; (1978), 87 D.L.R. (3d) 511 (C.A.).

AVOCATS:

C. J. O'Connor pour les demandereses. ^e
G. C. Carruthers pour les défendeurs.
P. G. Plant pour Jet Set Sam Services Inc.

PROCUREURS:

Ladner Downs, Vancouver, pour les demandereses. ^f
Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs.
Russell & DuMoulin, Vancouver, pour Jet Set Sam Services Inc. ^g

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

LE JUGE STRAYER: Les demandereses sont toutes des entreprises de Vancouver dont l'activité principale consiste à vendre des produits à des groupes de touristes. La plupart de ces groupes sont composés de touristes japonais. Plusieurs d'entre eux ne sont que des passagers en transit à Vancouver pour gagner ensuite d'autres régions du Canada ou le Japon. À l'exception de O.K. Gift Shop Ltd., toutes les demandereses vendent principalement du saumon fumé aux membres de ces groupes. O.K. Gift Shop, qui a des magasins à Vancouver, vend des produits canadiens, tels que

guides who also look after collecting from members of their groups and paying the plaintiffs. With respect to O.K. Gift Shop Ltd., tourists usually select items at their stores but arrange for delivery at the airport in order to obtain exemption from paying provincial sales tax. With respect to all of the plaintiffs they deliver the goods, whose purchase has been prearranged, to the airport where they are turned over to the tour groups and checked in as baggage with the carrier which is taking them to Japan.

On July 11, 1984, Mr. Chern S. Heed, the general manager at the airport, sent the following letter to each of the plaintiffs and to other persons engaged in similar activities at the airport:

It has come to our attention that a number of operators are conducting business at the Vancouver International Airport Terminal building without benefit of a valid Transport Canada license. This activity is in conflict with our licensed operators and in violation of the Government Airport Concession Operations Regulations and, in particular, Section 7 thereof which provides:

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

- (a) conduct any business or undertaking commercial or otherwise, at an airport;
- (b) advertise or solicit at an airport on his own behalf or on behalf of any person; or
- (b) [*sic*] fix, install or place anything at an airport for the purpose of any business or undertaking.”

Operators conducting such unauthorized business at the Vancouver International Airport are advised to cease and desist these activities or action will be taken to prevent the continued breach of the Regulations.

The plaintiffs commenced this action to obtain a declaration that they are not in breach of section 7 [*Government Airport Concession Operations Regulations, 1979, SOR/79-373*] because by “delivering products to the airport, they are not ‘carrying on business at the airport’”. They seek a declaration that section 7 is invalid because not authorized by the *Department of Transport Act* [R.S.C. 1970, c. T-15]. They further seek an interim and permanent injunction restraining the defendants from interfering with the plaintiffs’ “delivering pre-purchased products to the airport” and restraining the defendants from prosecuting

fournures, lainages, souvenirs, etc. En général, ce sont les guides touristiques qui organisent avec les demandereses les ventes de saumon fumé et qui s’occupent également d’obtenir des membres de leurs groupes la somme nécessaire pour payer les demandereses. En ce qui concerne O.K. Gift Shop Ltd., les touristes choisissent d’habitude des articles dans ses magasins, mais ils s’arrangent pour que ces articles soient livrés à l’aéroport afin d’être exemptés de la taxe de vente provinciale. En ce qui a trait à toutes les demandereses, elles livrent les marchandises achetées à l’avance à l’aéroport où celles-ci sont remises aux groupes de touristes et enregistrées comme bagages auprès de la compagnie qui les transporte au Japon.

Le 11 juillet 1984, M. Chern S. Heed, le directeur général de l’aéroport, envoyait la lettre suivante à chacune des demandereses et aux autres personnes se livrant à des activités semblables à l’aéroport:

[TRANSDUCTION] Nous avons remarqué qu’un certain nombre d’exploitants se livrent à une activité dans l’édifice Aérogare de l’aéroport international de Vancouver sans obtenir de Transports Canada un permis valide. Cette activité entre en conflit avec celle de nos exploitants titulaires de permis et viole le Règlement sur l’exploitation de concessions aux aéroports du gouvernement et particulièrement son article 7 qui prévoit:

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

- a) se livrer à une activité ou à une entreprise, commerciale ou autre, à un aéroport;
- b) faire, à un aéroport, de la publicité ou de la sollicitation pour son propre compte ou pour celui d’autrui; ou
- c) fixer, installer ou placer quoi que ce soit dans un aéroport aux fins d’une activité ou entreprise.»

Les exploitants exerçant ces activités interdites à l’aéroport international de Vancouver sont priés d’y mettre fin et d’y renoncer, sinon des mesures seront prises pour prévenir la violation continue du Règlement.

Les demandereses ont intenté la présente action en vue d’obtenir un jugement déclarant qu’elles ne violent pas l’article 7 parce qu’en [TRANSDUCTION] «livrant des produits à l’aéroport, elles ne se livrent pas à une “activité commerciale à l’aéroport”». Elles sollicitent un jugement déclarant nul l’article 7 [*Règlement sur l’exploitation de concessions aux aéroports du gouvernement, 1979, DORS/79-373*] parce qu’il n’est pas autorisé par la *Loi sur le ministère des Transports* [S.R.C. 1970, chap. T-15]. Elles sollicitent en outre une injonction provisoire et permanente interdisant aux défendeurs de faire obstacle à leur [TRANSDUCTION]

the plaintiffs “for the delivery of pre-purchased products to the airport” pursuant to section 7. They further seek a writ of prohibition to prevent the defendants from implementing section 7 against the plaintiffs with respect to “the delivery of pre-purchased products to the airport”. They also seek damages in this action.

The plaintiffs then brought this motion seeking declarations, an injunction, and prohibition, along the same lines as described above except that they are only asking for an interim injunction and not a permanent injunction at this time.

At the outset, I heard an application from Jet Set Sam Services Inc. to be added as a party defendant pursuant to Rule 1716 of the *Federal Court Rules*, [C.R.C., c. 663]. Jet Set Sam Services Inc. is a concessionaire at the airport pursuant to an agreement with Her Majesty. It is the only concessionaire at the airport that sells smoked salmon. For this privilege and the spaces which it occupies, it pays very substantial rents. It claims to have suffered a loss of business through the activities of the plaintiffs at the airport in delivering pre-purchased smoked salmon there to tour groups. It therefore wishes to support the validity of the Regulations and their application to the plaintiffs in such a way as to restrict their activities at the airport. I dismissed this application on the authority of *Dene Nation v. The Queen*, [1983] 1 F.C. 146 (T.D.), *Waterside Cargo Co-operative v. National Harbours Board* (1979), 107 D.L.R. (3d) 576 (F.C.T.D.); and *Alda Enterprises Ltd. v. R.*, [1978] 2 F.C. 106 (T.D.). Using the test enunciated in those cases, it appeared to me that Jet Set Sam Services Inc. could not, in the present action, be a defendant party over which this Court would have jurisdiction. Using that test it is hard to see how, if the other defendants were removed, such an action could be brought in this Court against Jet Set Sam Services Inc. for any of the relief being sought herein. I also noted that while it might be at least arguable that Jet Set Sam Services Inc. could, in theory, be added as an intervenor (see *Alberta Government Telephones v. Canadian Radio-television and Telecommunica-*

«livraison à l’aéroport de produits achetés à l’avance» et de les poursuivre, en vertu de l’article 7, [TRADUCTION] «pour la livraison à l’aéroport de produits achetés à l’avance». Elles demandent encore un bref de prohibition pour empêcher les défendeurs d’appliquer l’article 7 à leur encontre pour ce qui est de «la livraison à l’aéroport de produits achetés à l’avance». Elles réclament également des dommages-intérêts dans la présente action.

Les demandereses ont alors introduit la présente requête en vue d’obtenir des jugements déclaratoires, une injonction et un bref de prohibition, semblables aux recours décrits ci-dessus, sauf qu’elles ne demandent à ce stade qu’une injonction provisoire, au lieu d’une injonction permanente.

Au début, j’ai entendu la demande formulée par Jet Set Sam Services Inc. en vue de se constituer partie défenderesse en vertu de la Règle 1716 des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., chap. 663]. Jet Set Sam Services Inc. est un concessionnaire de l’aéroport en vertu d’un accord conclu avec Sa Majesté. C’est le seul concessionnaire de l’aéroport qui vend du saumon fumé. En raison de ce privilège et de l’espace qu’elle occupe, elle paye des redevances très élevées. Elle prétend avoir subi un manque à gagner causé par les activités des demandereses à l’aéroport, activités qui consistent à livrer du saumon fumé acheté à l’avance à des groupes de touristes. Elle désire donc appuyer la validité du Règlement et son application aux demandereses de manière à restreindre leurs activités à l’aéroport. J’ai rejeté cette demande en me fondant sur les décisions *La Nation dénée c. La Reine*, [1983] 1 C.F. 146 (1^{re} inst.), *Waterside Cargo Co-operative c. Le Conseil des ports nationaux* (1979), 107 D.L.R. (3d) 576 (C.F. 1^{re} inst.) et *Alda Enterprises Ltd. c. R.*, [1978] 2 C.F. 106 (1^{re} inst.). Étant donné le critère énoncé dans ces affaires, j’estime que Jet Set Sam Services Inc. ne peut, dans la présente action, être partie défenderesse et relever de la compétence de la Cour. Si on utilisait ce critère, je vois difficilement comment, en écartant les autres défendeurs, une telle action pourrait être intentée devant cette Cour contre Jet Set Sam Services Inc. pour obtenir l’un quelconque des redressements demandés en l’espèce. J’ai également fait remarquer que même si on pouvait soutenir que Jet Set Sam Services Inc. peut en

tions Commission, [1983] 2 F.C. 839; 76 C.P.R. (2d) 268 (C.A.)), I would have doubts about this as a matter of law and, as a matter of discretion which I would in any event have to exercise, I would not be inclined to add it as an intervenor since I could not see how it would bring to the case a point of view different from that of the existing defendants.

I also decided, as a preliminary matter, that the plaintiffs could not seek on this motion the declarations which they requested. I so held on the basis that, at least without the consent of the defendant, declarations cannot be sought by way of motion: see my decision *Le groupe des éleveurs de volailles de l'est de l'Ontario v. Canadian Chicken Marketing Agency*, [1985] 1 F.C. 280 and the authorities referred to therein at pages 288-289. Further, the request appears to be for interim declarations and there is no authority for giving declarations on an interim basis: see, for example, *Sankey v. Minister of Transport*, [1979] 1 F.C. 134 (T.D.). Therefore the only matters in issue are the requests of the plaintiffs for the interim injunctions restraining the defendants from interfering with or prosecuting the plaintiffs with respect to "delivering pre-purchased products to the airport" or "the delivery of pre-purchased products to the airport"; and the request for prohibition to prevent the defendants from implementing section 7 of the Regulations "with respect to the delivery of pre-purchased products to the airport".

It will be noted that the plaintiffs have carefully limited their requests to restraining the defendants from taking action against the "delivery" of the products to the airport. In effect they say that this is all they have been doing, but if they have been doing more than delivery they would be prepared to restrict their activities just to that. They further say that mere delivery does not come within section 7 of the Regulations which provides that no person shall, except as authorized in writing by the Minister, "conduct any business or undertaking, commercial or otherwise, at an airport". While

théorie être constituée partie intervenante (voir *Commission des services téléphoniques du gouvernement de l'Alberta c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes*, [1983] 2 C.F. 839; 76 C.P.R. (2d) 268 (C.A.)), j'aurais des doutes à ce sujet du point de vue du droit et pour ce qui est du pouvoir d'appréciation que je dois, en tout état de cause, exercer, je ne suis pas prêt à accepter qu'elle soit partie intervenante, car je ne vois pas comment elle pourrait apporter en l'espèce un point de vue différent de celui des présents défendeurs.

À titre de question préliminaire, j'ai également décidé que les demandresses ne peuvent obtenir dans la présente requête les jugements déclaratoires qu'elles ont demandés, pour le motif que les jugements déclaratoires ne sauraient être demandés par voie de requête, du moins lorsque le défendeur s'y oppose: voir la décision que j'ai rendue dans l'affaire *Le groupe des éleveurs de volailles de l'est de l'Ontario c. Office canadien de commercialisation des poulets*, [1985] 1 C.F. 280 et la jurisprudence citée aux pages 288 et 289 de cette décision. De plus, il semble que la requête vise à obtenir des décisions provisoires, une telle requête ne reposant sur aucune autorité: voir par exemple *Sankey c. Le ministre des Transports*, [1979] 1 C.F. 134 (1^{re} inst.). Par conséquent, les seuls points litigieux sont les requêtes des demandresses en vue d'obtenir des injonctions provisoires interdisant aux défendeurs de faire obstacle à leur «livraison à l'aéroport de produits achetés à l'avance» ou de les poursuivre à ce sujet, et la requête en prohibition visant à empêcher les défendeurs d'appliquer l'article 7 du Règlement [TRADUCTION] «pour ce qui est de la livraison à l'aéroport de produits achetés à l'avance».

Il faut souligner que les demandresses ont pris soin de demander seulement qu'il soit interdit aux défendeurs d'empêcher la «livraison» des produits à l'aéroport. Elles prétendent effectivement qu'elles n'ont rien fait de plus, mais si cela allait au-delà de la livraison, elles seraient disposées à se limiter à cette activité. Elles soutiennent en outre que la simple livraison n'est pas visée par l'article 7 du Règlement qui prévoit que, à moins d'une autorisation écrite du Ministre, nul ne peut «se livrer à une activité ou à une entreprise, commerciale ou autre, à un aéroport». Bien que l'avocat n'ait pu citer

counsel was unable to cite any judicial authority on the meaning of the words "conduct any business" he argued that it was comparable to "carrying on business", a phrase which has been frequently interpreted. Authority was cited to me to demonstrate that mere delivery by a retailer of pre-purchased goods to his customer does not by itself constitute "carrying on business".

Counsel for the defendants contends that the airport manager, Chern S. Heed, is not a proper defendant because as a private individual he is not sueable for damages in the Federal Court where liability does not arise under a federal statute. He further contends that because section 7 says that no one without permission shall "conduct any business or undertaking, commercial or otherwise, at an airport" [emphasis added], the activities of the plaintiffs are prohibited as undertakings, whether commercial or otherwise, being carried on on airport property. Further, he introduced some evidence to suggest that, in some cases at least, one or more of the plaintiffs had collected money at the airport from their customers and that there was more involved than simply delivery.

Jurisdiction of the Court

It is contended by counsel for the defendants that this Court cannot entertain a claim for damages against the individual defendants. This appears to be firmly established by the jurisprudence. See *Pacific Western Airlines Ltd. v. R.*, [1980] 1 F.C. 86; (1979), 105 D.L.R. (3d) 44 (C.A.). Just as in the *Pacific Western* case, in the present case there is no "law of Canada" governing or establishing liability of the individual defendants for damages. This does not mean, however, that they necessarily should be struck out of the action or that the claim for damages should be struck out at this time. It may well be possible in the trial of the action to establish the vicarious liability of the Crown for damages arising out of the action of its servants, pursuant to the *Crown Liability Act*, R.S.C. 1970, c. C-38. Therefore, I need not consider that matter further in the present context.

a aucune jurisprudence concernant le sens de l'expression «se livrer à une activité», il soutient qu'on peut la comparer à [TRADUCTION] «exploitation d'une entreprise», expression qui a fait l'objet de maintes interprétations. On m'a cité des décisions pour prouver que la simple livraison par un détaillant de marchandises achetées à l'avance à son client ne constitue pas en soi l'«exploitation d'une entreprise».

b L'avocat des défendeurs prétend que Chern S. Heed, le directeur de l'aéroport, n'est pas vraiment un défendeur, parce que, à titre de particulier, il ne peut être poursuivi en dommages-intérêts devant la Cour fédérale lorsque sa responsabilité n'est pas prévue par une loi fédérale. Toujours selon l'avocat, puisque l'article 7 prévoit que nul ne peut, sans autorisation, «se livrer à une activité ou à une entreprise, commerciale ou autre, à un aéroport» [c'est le juge qui souligne], les activités des demanderessees sont interdites parce qu'il s'agit d'entreprises, commerciales ou autres, exploitées sur les lieux de l'aéroport. De plus, il a produit des éléments de preuve pour montrer que, dans certains cas du moins, une ou plusieurs des demanderessees avaient recouvré de l'argent de leurs clients à l'aéroport et que cela constituait plus qu'une simple livraison.

f Compétence de la Cour

L'avocat des défendeurs fait valoir que cette Cour ne saurait connaître d'une demande de dommages-intérêts formulée contre les défendeurs en tant que particuliers. La jurisprudence semble avoir consacré ce principe. Voir *Pacific Western Airlines Ltd. c. R.*, [1980] 1 C.F. 86; (1979), 105 D.L.R. (3d) 44 (C.A.). Comme dans l'affaire *Pacific Western*, il n'existe en l'espèce aucune «loi du Canada» régissant ou établissant la responsabilité, au titre de dommages-intérêts, des défendeurs en tant que particuliers. Cela ne signifie toutefois pas qu'il faudrait nécessairement radier leur nom de l'action, ni que la demande de dommages-intérêts devrait être abandonnée à ce stade. Au moment de l'instruction de l'action, on pourrait fort bien établir, en vertu de la *Loi sur la responsabilité de la Couronne*, S.R.C. 1970, chap. C-38, la responsabilité de la Couronne au titre de dommages-intérêts, découlant des actes de ses employés. Par conséquent, je n'ai pas à examiner davantage cette question dans le présent contexte.

It is also contended by counsel for the defendants that an injunction cannot issue against any of the defendants because injunctions are not available against the Crown or servants of the Crown. While it is clear that injunctions may not be issued directly against the Crown, there is ample authority for the proposition that an injunction can be issued against government officials where they are acting, or threatening to act, beyond their lawful authority: see e.g. *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier et al.*, [1969] S.C.R. 60; (1968), 2 D.L.R. (3d) 81; Sharpe, *Injunctions and Specific Performance* (1983) at pages 167-171. I have used the term "government officials" to avoid the unedifying distinction which is frequently drawn between "servants of the Crown" and "agents of the legislature" where it is said the former is immune from injunctions or any form of mandatory order, whereas the latter is not. The real distinction, it appears to me, is based on the nature of the functions which the government official happens to be performing at any given time. If those functions are lawfully authorized, then injunctions are not available to prohibit their performance: see *Lodge v. Minister of Employment and Immigration*, [1979] 1 F.C. 775; 94 D.L.R. (3d) 326 (C.A.). If on the other hand, they are not lawfully authorized, they are susceptible to being enjoined. Further, if the function is authorized and non-discretionary, whereby a duty is owed to an identifiable person, that person is entitled to seek a mandatory order for its performance. In the present motion for an interlocutory injunction, the essential allegation is that the defendants are acting without lawful authority because section 7 of the *Government Airport Concession Operations Regulations* (GACOR) does not prohibit mere delivery at an airport of pre-purchased goods. If that could be established and other conditions were appropriate, an interlocutory injunction would be available to the plaintiffs against some or all of the individual defendants, although not against Her Majesty.

I shall then deal with the particular remedies sought.

L'avocat des défendeurs soutient également qu'on ne saurait décerner une injonction contre l'un quelconque des défendeurs parce que ni la Couronne ni ses préposés ne peuvent faire l'objet d'une injonction. Bien qu'il soit clair que les injonctions ne peuvent être décernées directement contre la Couronne, il existe une jurisprudence abondante selon laquelle les préposés du gouvernement qui commettent ou menacent de commettre un abus de pouvoir peuvent faire l'objet d'une injonction: voir, par exemple, *Conseil des Ports Nationaux v. Langelier et al.*, [1969] R.C.S. 60; (1968), 2 D.L.R. (3d) 81; Sharpe, *Injunctions and Specific Performance*, (1983) aux pages 167 à 171. J'ai utilisé l'expression «préposés du gouvernement» pour éviter la distinction peu instructive qu'on fait fréquemment entre «préposés de la Couronne» et «préposés de la législature» pour indiquer que les premiers ne peuvent faire l'objet d'injonctions ni d'aucune forme d'ordonnance d'exécution, alors que les seconds le peuvent. À mon avis, la vraie distinction repose sur la nature des fonctions qu'un préposé du gouvernement assume à un moment donné. Si ces fonctions sont autorisées par la loi, aucune injonction ne saurait alors être accordée pour interdire leur exercice: voir la décision *Lodge c. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1979] 1 C.F. 775; 94 D.L.R. (3d) 326 (C.A.). Si, d'autre part, elles ne sont pas prévues par la loi, elles pourront donner lieu à une injonction. De plus, s'il s'agit d'une fonction prévue par la loi et non discrétionnaire, faisant en sorte qu'une obligation est due à une personne identifiable, cette personne est en droit de demander une ordonnance d'exécution de cette obligation. Dans la présente requête en injonction interlocutoire, il est allégué essentiellement que les défendeurs agissent illégalement, parce que l'article 7 du *Règlement sur l'exploitation de concessions aux aéroports du gouvernement* (RECAG) n'interdit pas la simple livraison à un aéroport de marchandises achetées à l'avance. Si on pouvait établir ce fait et si d'autres conditions s'appliquaient, une injonction interlocutoire pourrait être accordée aux demanderessees contre certains des défendeurs qui sont des particuliers ou contre tous ceux-ci, mais non contre Sa Majesté.

J'examinerai ensuite les redressements particuliers sollicités.

Injunctions

This appears to be an appropriate case for using the tests set out in *American Cyanamid Co. v. Ethicon Ltd.*, [1975] A.C. 396 (H.L.). There are no special circumstances here for rendering that approach inappropriate. Using the *American Cyanamid* criteria I need not, at the outset, consider at length the strength of the plaintiffs' case. Suffice it to say that I think the point raised by the plaintiffs as to the proper interpretation of section 7 of the GACOR is one of substance and is not frivolous or vexatious. This is not to say that I find it compelling, but I need not for these purposes weigh it further.

As to the adequacy of damages, I am inclined to think that the plaintiffs will have an adequate remedy in damages if they do not obtain an interlocutory injunction but are able, at trial, to establish the right which they allege to carry on delivery activities at the airport. They may, of course, fail in their claim for damages if it can be shown that they have no such right, or if it can be shown that they were barred from operations at the airport because they were carrying on activities going beyond the "delivery of pre-purchased products" which they allege. The plaintiffs are prepared to give an undertaking to pay any damages which may ensue from the issue of the interlocutory injunction, should it later be shown to have been wrongly issued, but I am not satisfied that this would adequately remedy any harm that might flow from the issue of the injunction. One of the primary interests which would be affected, were I to issue the injunction, would be that of members of the travelling public and those who lawfully accompany them at the terminal. The affidavits filed by the defendants indicate that substantial obstructions at the terminal, both with respect to circulation of passengers and of traffic, have been caused by the activities of the plaintiffs. The safety and convenience of lawful visitors and users of the airport, while they are the responsibility of the defendants, are not interests whose loss, for the considerable period that would be involved until final judgment, could or would be compensated by damages collectible pursuant to the undertaking. I should note that substantial monetary losses during this period could also very well be suffered by the various concessionaires with whom the Crown has agreements involving use of airport

Injonctions

Il s'agit, semble-t-il, d'un cas où on peut utiliser les critères exposés dans l'affaire *American Cyanamid Co. v. Ethicon Ltd.*, [1975] A.C. 396 (H.L.). En l'espèce, aucune circonstance spéciale n'interdit d'appliquer cette solution. Utilisant le critère adopté dans l'affaire *American Cyanamid*, je n'ai pas, au début, à examiner en détail le bien-fondé des arguments des demandresses. Il suffit de dire que le point qu'elles ont soulevé quant à l'interprétation exacte de l'article 7 du RECAG est une question de fond et n'est ni futile ni vexatoire. Je ne veux pas dire par là que je trouve cet argument contraignant, mais je n'ai pas, pour les fins de l'espèce, à l'examiner davantage.

Quant aux dommages-intérêts, je suis enclin à croire que les demandresses pourront obtenir des dommages-intérêts suffisants si, faute de se voir accorder une injonction interlocutoire, elles sont en mesure d'établir, au procès, le droit qu'elles prétendent avoir de faire la livraison à l'aéroport. Bien entendu, leur demande de dommages-intérêts peut être rejetée s'il est prouvé qu'elles n'y ont pas droit, ou que leurs opérations à l'aéroport sont interdites parce qu'elles vont au-delà de la «livraison de produits achetés à l'avance», comme les demandresses le prétendent. Celles-ci sont disposées à s'engager à payer des dommages-intérêts pouvant résulter d'une injonction interlocutoire si, plus tard, on prouvait que c'est à tort que l'injonction leur a été accordée, mais je ne suis pas persuadé que cela suffise à réparer le préjudice que pourrait entraîner une telle injonction. Si j'accordais une injonction, ce serait avant tout les droits des voyageurs et des personnes qui les accompagnent légalement à l'aérogare qui seraient touchés. Il ressort des affidavits des défendeurs que les activités des demandresses ont gêné considérablement la circulation des voyageurs et des véhicules à l'aérogare. La sécurité et le confort des visiteurs et des usagers en règle de l'aéroport, bien que les défendeurs en soient responsables, ne constituent pas des droits dont la perte, se prolongeant jusqu'au jugement final, pourrait être ou serait indemnisée au moyen de dommages-intérêts susceptibles d'être obtenus en vertu de l'engagement des demandresses. Je ferai remarquer que les différents concessionnaires avec qui la Couronne a signé des ententes relatives à l'utilisation des locaux de l'aéroport pourraient bien, eux aussi, subir des pertes financières importantes. Les

premises. The plaintiffs did agree that the undertaking could cover potential losses which the Crown might suffer as a result of claims brought against it by these concessionaires who are paying very substantial rentals in return for the use of space and the exclusive right to sell certain products at the terminal. It is, at best, uncertain to what extent such losses could be recovered by them from the Crown and therefore the value of the undertaking with respect to what could be very real economic losses caused to concessionaires by the interlocutory injunction is somewhat doubtful. Therefore, I have concluded that if the plaintiffs do indeed have a good cause of action, they can be adequately compensated by damages whereas the undertaking they are prepared to give would not adequately remedy the injury that could flow from the issue of an interlocutory injunction.

While the foregoing may be sufficient to determine the matter, looking at the matter more broadly it seems to me that on the balance of convenience, the injunction should not be issued. The defendants, under the *Aeronautics Act*, R.S.C. 1970, c. A-3, have the responsibility to the public for the general management of the Vancouver airport. It has been held by the Federal Court of Appeal that this obligation creates a public duty but does not give rise to an individual right of action: see *Canadian Pacific Air Lines, Ltd. v. R.*, [1979] 1 F.C. 39; (1978), 87 D.L.R. (3d) 511 (C.A.). On the material presented to me to date, I am of the view that this public duty includes the operation of airport terminals in the interests of safety and convenience of the travelling public and the minimization of costs to the taxpayer. The latter can be furthered through provident arrangements with concessionaires. Set against these interests are the very particular interests of the plaintiffs being asserted here to use public property gratuitously in furtherance of private gain. The plaintiffs, by their own admissions, have no authority from the Minister under section 7 of the Regulations to carry on the activities they have chosen to perform in the terminal at the Vancouver airport. They have not demonstrated to me any specific right that they have to carry on such activities, nor is it obvious to me that they have any implied authority to do so, given the general purpose of an airport terminal which is to load and

demandersses ont effectivement convenu que leur engagement peut couvrir les pertes que la Couronne pourrait subir par suite des réclamations dirigées contre elle par les concessionnaires qui versent d'importantes redevances en contrepartie de l'utilisation d'un espace et du droit exclusif de vendre certains produits à l'aérogare. En mettant les choses au mieux, on ne sait pas de façon certaine dans quelle mesure la Couronne pourrait les indemniser de ces pertes et, par conséquent, la valeur de l'engagement concernant les pertes pécuniaires très importantes qui pourraient être causées aux concessionnaires par l'injonction interlocutoire est douteuse. Je conclus donc que si les demandersses ont vraiment une bonne cause d'action, elles peuvent être suffisamment indemnisées au moyen de dommages-intérêts, alors que l'engagement qu'elles sont disposées à prendre ne réparerait pas adéquatement le préjudice que pourrait entraîner une injonction interlocutoire.

Ce qui précède peut suffire à trancher la question, mais, à examiner la question d'un point de vue plus général, il me semble que, compte tenu de la règle du plus grand préjudice, l'injonction ne devrait pas être accordée. En vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, S.R.C. 1970, chap. A-3, les défendeurs sont responsables, envers le public, de la direction générale de l'aéroport de Vancouver. La Cour d'appel fédérale a jugé que cette responsabilité crée une obligation publique mais ne donne pas lieu à un droit privé d'action: voir *Lignes aériennes Canadien Pacifique, Ltée c. R.*, [1979] 1 C.F. 39; (1978), 87 D.L.R. (3d) 511 (C.A.). Compte tenu des documents qui m'ont été soumis jusqu'à ce jour, j'estime que cette obligation publique comprend l'exploitation des aérogares pour assurer la sécurité et le confort des voyageurs et pour minimiser les coûts subis par le contribuable. On peut y arriver en prévoyant des accords avec des concessionnaires. À l'opposé de ces droits, les demandersses font valoir en l'espèce leurs droits tout à fait particuliers de faire usage d'un bien public à titre gratuit pour leur propre bénéfice. De leur propre aveu, elles ne sont nullement autorisées par le Ministre, en vertu de l'article 7 du Règlement, à se livrer aux activités qu'elles ont choisi d'exercer à l'aérogare de l'aéroport de Vancouver. Compte tenu du but général d'une aérogare d'assurer l'arrivée et le départ des voyageurs, elles ne m'ont pas convaincu qu'elles ont le droit de se livrer à ces activités; il n'est pas non plus, à mon avis, évident

unload passengers. There is certain evidence that their activities, until they ceased them last summer after receiving the warnings, could cause congestion and inconvenience to other users of the terminal. In these circumstances, I think the balance of convenience is in favour of allowing the defendants to continue their system of regulation on behalf of the majority of travellers not in need of the plaintiffs' services and requiring these five plaintiffs to establish, if they can, after a full hearing, the rights which they say they have to make deliveries at the Vancouver terminal.

There are other reasons for the exercise of discretion against the granting of the injunction. It is by no means clear to me that the remedy being sought here, namely an injunction to prevent interference with "delivery", will really resolve the question of whether the plaintiffs' actual activities are prohibited by section 7 of the GACOR. It may be, as indicated in some of the evidence filed by the defendants, that what the plaintiffs are doing goes beyond mere "delivery". In such case this motion, and indeed the action itself, is dealing with a hypothetical question which may not effectively settle the issue of whether the plaintiffs can carry on their activities at the Vancouver airport. A prosecution brought against one or more of the plaintiffs with respect to what they are actually doing could more effectively settle that question, and this is another reason for declining to decide a hypothetical question on the basis of a few affidavits on which there has been no cross-examination. Further, there is no evidence to suggest that the plaintiffs have ever requested permission from the defendants, as contemplated by section 7, with respect to the activities they are carrying on at the airport. Had they done so, there is at least the possibility that an arrangement satisfactory to both sides could have been worked out. Their failure to exhaust this avenue also militates against exercising discretion in their favour.

Prohibition

As noted earlier, the plaintiffs request a writ of prohibition to prohibit implementation by the

qu'elles sont implicitement autorisées à le faire. Il est prouvé que leurs activités, jusqu'au moment où elles y ont mis fin l'été dernier après avoir reçu les avertissements, pouvaient causer des embouteillages et des inconvénients aux autres usagers de l'aérogare. Dans les circonstances, j'estime que, compte tenu de la règle du plus grand préjudice, il y a lieu de permettre aux défendeurs de continuer d'appliquer leur système de réglementation au nom de la majorité des voyageurs qui n'a pas besoin des services des demanderesse, et d'exiger de ces cinq demanderesse qu'elles établissent, si elles le peuvent, une fois l'ensemble de la preuve entendu, le droit qu'elles prétendent avoir d'effectuer des livraisons à l'aérogare de Vancouver.

D'autres motifs justifient l'exercice du pouvoir discrétionnaire de refuser l'injonction. À mon avis, il n'est pas du tout certain que le redressement sollicité en l'espèce, à savoir une injonction interdisant de faire obstacle à la «livraison», va résoudre vraiment la question de savoir si les activités réelles des demanderesse sont interdites par l'article 7 du RECAG. Il se peut, comme le montrent certains des éléments de preuve produits par les défendeurs, que les demanderesse se livrent à des activités qui dépassent la simple «livraison». En pareil cas, la présente requête et, de fait, l'action elle-même, porte sur une question hypothétique qui peut ne pas vraiment résoudre le problème de savoir si les demanderesse peuvent continuer leurs activités à l'aéroport de Vancouver. Poursuivre une ou plusieurs des demanderesse en raison de leurs activités pourrait régler plus efficacement cette question, et c'est là une raison de plus pour ne pas trancher une question hypothétique sur la base de quelques affidavits qui n'ont pas fait l'objet d'un contre-interrogatoire. Qui plus est, rien dans la preuve ne permet de conclure que les demanderesse ont demandé l'autorisation des défendeurs, comme le prévoit l'article 7, relativement aux activités auxquelles elles se livrent à l'aéroport. Si elles l'avaient fait, elles auraient pu au moins arriver à un accord satisfaisant. Puisqu'elles n'ont pas examiné cette possibilité, il n'y a pas lieu d'exercer mon pouvoir discrétionnaire pour faire droit à leur demande.

Prohibition

Ainsi qu'il a été dit plus haut, les demanderesse sollicitent un bref de prohibition pour empêcher les

defendants of section 7 of the GACOR as against the plaintiffs "with respect to the delivery of pre-purchased products to the airport". The official action to be prohibited would appear to be of an administrative nature, involving presumably the investigation of possible contraventions of section 7 and the prosecution of charges thereunder where warranted.

The question was raised by the defendants as to whether prohibition would lie with respect to such functions. I am prepared to find that it would, on the same basis that I held in *Le groupe des éleveurs de volailles de l'est de l'Ontario v. Canadian Chicken Marketing Agency* (*supra*, at pages 314-315) that *certiorari* would lie with respect to the validity of delegated legislation. The availability of *certiorari* or prohibition in such cases depends on there being a ground alleged which is appropriate for adjudication. Such a ground is alleged here because the contention is that to apply section 7 to the plaintiffs would be beyond the authority of the defendants since the act of "delivery" of pre-purchased goods at the airport is not within the scope of section 7.

The authorities are clear, however, that where a defect is not patent, the Court has a discretion as to whether to grant prohibition. One of the bases for the exercise of that discretion is the existence of alternative remedies. See generally de Smith's *Judicial Review of Administrative Action* (4th edition, 1980) at pages 416-428. For the reasons stated above, I have serious doubts that this is the best way of resolving the question of the legality of what the plaintiffs are actually doing, on the basis of the few affidavits upon which there has been no cross-examination and on the basis that the only issue is "delivery" which may not, in fact, represent accurately what the plaintiffs are in fact doing or need to do to carry on their business of selling Canadian products to tour groups. I will therefore dismiss this aspect of the motion as well.

ORDER

The application is dismissed with costs.

défendeurs d'appliquer l'article 7 du RECAG à leur rencontre «pour ce qui est de la livraison à l'aéroport de produits achetés à l'avance». L'acte qu'il s'agit d'interdire semble revêtir un caractère administratif, ce qui implique vraisemblablement une enquête sur les violations possibles de l'article 7 et, si nécessaire, une mise en accusation sous le régime de cet article.

Les défendeurs ont soulevé la question de savoir si ces fonctions peuvent faire l'objet d'un bref de prohibition. Je suis enclin à répondre par l'affirmative, pour les mêmes motifs que ceux que j'ai invoqués dans l'affaire *Le groupe des éleveurs de volailles de l'est de l'Ontario c. Office canadien de commercialisation des poulets* (susmentionnée, aux pages 314-315), savoir qu'un bref de *certiorari* devrait être accordé pour permettre d'examiner la validité de la législation déléguée. La possibilité d'obtenir, en pareils cas, un bref de *certiorari* ou un bref de prohibition dépend de l'existence d'un motif allégué pouvant donner lieu à une décision. Un tel motif est invoqué en l'espèce, parce qu'il est allégué que l'application de l'article 7 aux demanderessees ne relève pas du pouvoir des défendeurs, puisque l'acte de «livraison» à l'aéroport de marchandises achetées à l'avance n'est pas visé par l'article 7.

Toutefois, la jurisprudence indique clairement que lorsqu'un vice n'est pas manifeste, la Cour peut, à sa discrétion, accorder ou non un bref de prohibition. L'un des motifs justifiant l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire est l'existence d'autres redressements. Voir l'ouvrage de de Smith, intitulé *Judicial Review of Administrative Action* (4^e édition, 1980), aux pages 416 à 428. Pour les motifs exposés ci-dessus, je doute sérieusement qu'il s'agisse là de la meilleure façon de résoudre la question de la légalité des activités réelles des demanderessees, sur la base des quelques affidavits qui n'ont pas fait l'objet d'un contre-interrogatoire et en partant du principe que le seul point en litige est la «livraison» qui, en fait, peut ne pas être exactement ce que les demanderessees font vraiment ou doivent faire pour exploiter leur entreprise de vente de produits canadiens à des groupes de touristes. Par conséquent, je rejeterai également cet aspect de la requête.

ORDONNANCE

La demande est rejetée avec dépens.