

A-696-75

A-696-75

In re the National Transportation Act and in re Pacific Western Airlines Ltd.

Court of Appeal, Heald, Ryan and Le Dain JJ.—
Ottawa, January 27 and February 19, 1976.

Jurisdiction—Aeronautics—Whether The Queen in Right of Alberta subject to ss. 19 and 20 of the Air Carrier Regulations and the jurisdiction of the CTC concerning acquisition of a controlling interest in Pacific Western Airlines Ltd.—National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17, ss. 3, 27, 55—Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3, ss. 3(a),(k),(l), 9-19—Air Carrier Regulations, SOR/72-145, ss. 19, 20—Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 16—British North America Act, 1867, s. 92(11), (13).

The Alberta government bought a controlling interest in Pacific Western Airlines, and informed the Canadian Transport Commission that in its view sections 19 and 20 of the *Air Carrier Regulations* do not bind the provincial Crown in the acquisition of shares in a public company, and that it was not bound to give the required notice of its acquisition.

Held, The Queen in Right of Alberta is subject to sections 19 and 20, and to the jurisdiction of the CTC. The argument that ownership of an air carrier is a relatively unimportant facet of the conduct of aeronautics by the CTC and that any problem could be dealt with by the CTC regardless of the question of ownership of a carrier, and that accordingly the CTC could not use the "necessary implication" argument, is unacceptable. A consideration of the *Aeronautics Act*, the *Air Carrier Regulations* and section 27 of the *National Transportation Act* demonstrates that it was Parliament's intention to bind the Crown; the purpose of the *Aeronautics Act* would otherwise be frustrated. There is no basis for distinguishing sections 19 and 20 and the other legislative and regulatory provisions. Section 27 of the *National Transportation Act* imposes on the CTC a duty to investigate a proposed acquisition of an air carrier. Considering also the National Transportation Policy statement in section 3 of the same Act, it becomes crucial for the CTC to be entitled to investigate ownership changes whether by the provincial Crown, or private carriers. Such a change could lead to a policy change in contravention of the expressed objectives of the *National Transportation Act* or *Aeronautics Act*. The Province, then, is bound by necessary implication. The wording of section 16 of the *Interpretation Act* permits this application. As to whether sections 19 and 20 of the Regulations and section 14(e) and (f) of the *Aeronautics Act* are *ultra vires* in that they purport to grant to the CTC jurisdiction over provincial companies, the provisions relate to a matter that is of concern in the regulation of aeronautics, and fall within federal competence. The legislation, in its true character is not "in relation to" property and civil rights in the province.

In re la Loi nationale sur les transports et in re la Pacific Western Airlines Ltd.

a Cour d'appel, les juges Heald, Ryan et Le Dain—
Ottawa, le 27 janvier et le 19 février 1976.

Compétence—Aéronautique—Sa Majesté du chef de la province de l'Alberta est-elle assujettie aux dispositions des articles 19 et 20 du Règlement sur les transporteurs aériens et à la juridiction de la CCT relativement à l'acquisition de la majorité des actions de la Pacific Western Airlines Ltd.?—Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, c. N-17, art. 3, 27 et 55—Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, c. A-3, art. 3a),k),l) et 9 à 19—Règlement sur les transporteurs aériens, DORS/72-145, art. 19 et 20—Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, c. I-23, art. 16—Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, art. 92(11) et (13).

Le gouvernement de l'Alberta a acquis la grande majorité des actions de la Pacific Western Airlines et il a informé la Commission canadienne des transports que selon lui, les articles 19 et 20 du Règlement sur les transporteurs aériens ne lient pas la Couronne provinciale en matière d'acquisition d'actions d'une compagnie publique et qu'elle n'était pas tenue de donner l'avis requis de l'acquisition.

Arrêt: la Reine du chef de la province de l'Alberta est assujettie aux dispositions des articles 19 et 20 et à la juridiction de la CCT. Ne peut être accueilli l'argument selon lequel la propriété d'un transporteur aérien est un aspect relativement peu important de la réglementation de l'aéronautique par la CCT et cette dernière peut régler les difficultés en ce domaine sans tenir compte de la propriété d'un transporteur aérien, si bien que la CCT ne peut invoquer l'argument de l'assujettissement «par voie d'interprétation nécessaire». L'étude de la *Loi sur l'aéronautique*, du *Règlement sur les transporteurs aériens* et de l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports* démontre que le législateur entendait lier la Couronne; la *Loi sur l'aéronautique* ne présenterait aucune utilité s'il n'en était pas ainsi. Il n'y a aucune raison d'établir une distinction entre les articles 19 et 20 et les autres dispositions de la Loi et du Règlement. L'article 27 de la *Loi nationale sur les transports* impose à la CCT l'obligation de faire enquête sur l'acquisition proposée d'un transporteur aérien. Étant donné l'énoncé de la politique nationale des transports à l'article 3 de la Loi, il est de plus haute importance que la CCT puisse faire enquête sur les transferts de propriété, qu'il s'agisse de la Couronne provinciale ou d'un organisme du secteur privé, car le nouveau propriétaire pourrait avoir une orientation qui viendrait en conflit avec les objectifs déclarés de la *Loi sur l'aéronautique* ou de la *Loi nationale sur les transports*. La province est donc liée par «voie d'interprétation nécessaire». Le libellé de l'article 16 de la *Loi d'interprétation* permet d'appliquer cet argument. Quant à la question de savoir si les articles 19 et 20 du Règlement et l'article 14e) et f) de la *Loi sur l'aéronautique* sont *ultra vires* dans la mesure où ils ont pour effet d'accorder à la CCT juridiction sur les compagnies constituées par une province, ces dispositions ont trait à une question intéressant la réglementation de l'aéronautique et relèvent de la compétence législative fédérale. De par son caractère véritable, la législation n'est pas «relative» à la propriété et aux droits civils dans la province.

Bombay v. Bombay [1947] A.C. 58 and *Munro v. National Capital Commission* [1966] S.C.R. 663, applied. *In re Silver Brothers Limited* [1932] A.C. 514, distinguished.

Arrêts appliqués: *Bombay c. Bombay* [1947] A.C. 58 et *Munro c. La Commission de la Capitale nationale* [1966] R.C.S. 663. Distinction faite avec l'arrêt: *In re Silver Brothers Limited* [1932] A.C. 514.

STATED case.

a MÉMOIRE.

COUNSEL:

AVOCATS:

G. W. Ainslie, Q.C., and *W. G. St. John* for the CTC.

G. W. Ainslie, c.r., et *W. G. St. John* pour la CCT.

J. C. Major, Q.C., for The Queen in Right of the Province of Alberta.

J. C. Major, c.r., pour la Reine du chef de la province de l'Alberta.

SOLICITORS:

PROCUREURS:

Deputy Attorney General of Canada for the CTC.

Le sous-procureur général du Canada pour la CCT.

Jones, Black, Gain & Laycraft, Calgary, for The Queen in Right of the Province of Alberta.

Jones, Black, Gain & Laycraft, Calgary, pour la Reine du chef de la province de l'Alberta.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

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

HEALD J.: This is a stated case pursuant to section 55 of the *National Transportation Act*¹ on the motion of the Canadian Transport Commission (hereafter CTC). Said question of law and of jurisdiction is stated as follows:

e LE JUGE HEALD: Il s'agit d'un mémoire présenté conformément à l'article 55 de la *Loi nationale sur les transports*¹ par la Commission canadienne des transports (ci-après désignée par les initiales CCT). Ladite question de droit et de juridiction est formulée de la façon suivante:

Is Her Majesty in Right of the Province of Alberta a person subject to the provisions of sections 19 and 20 of the Air Carrier Regulations and the jurisdiction of the Commission concerning the acquisition of controlling interest in Pacific Western Airlines Ltd.?

f [TRADUCTION] Sa Majesté du chef de la province de l'Alberta est-elle une personne assujettie aux dispositions des articles 19 et 20 du Règlement sur les transporteurs aériens et à la juridiction de la Commission relativement à l'acquisition de la majorité des actions de la Pacific Western Airlines Ltd.?

Pacific Western Airlines Ltd. (hereafter P.W.A.), a public company, was originally incorporated under the laws of British Columbia and carries on business as a commercial air carrier, serving the Northwest Territories, the State of Washington and the Provinces of British Columbia and Alberta on a regularly scheduled basis. It also operates internationally on a charter basis. In early

g La Pacific Western Airlines Ltd. (ci-après désignée par les initiales P.W.A.), une compagnie publique, a été constituée à l'origine en vertu des lois de la Colombie-Britannique. A titre de transporteur commercial aérien, elle dessert suivant un horaire fixe les territoires du Nord-Ouest, l'État de Washington et les provinces de la Colombie-Britannique et de l'Alberta. Elle fait aussi des vols

¹ 55. (1) The Commission may of its own motion, or upon the application of any party, and upon such security being given as it directs, or at the request of the Governor in Council, state a case in writing, for the opinion of the Federal Court of Appeal upon any question that in the opinion of the Commission is a question of law or of the jurisdiction of the Commission.

i ¹ 55. (1) La Commission peut, de son propre mouvement, ou à la demande d'une partie, et après qu'a été fourni le cautionnement qu'elle prescrit, ou à la requête du gouverneur en conseil, soumettre un mémoire pour obtenir l'opinion de la Cour d'appel fédérale sur toute question que cette Commission considère être une question de droit ou une question concernant la juridiction de la Commission.

(2) The Federal Court of Appeal shall hear and determine such question, and remit the matter to the Commission with the opinion of the Court thereon.

j (2) La Cour d'appel fédérale doit entendre et juger cette question, et remettre l'affaire à la Commission avec l'opinion de la cour.

August of 1974, Her Majesty in Right of the Province of Alberta purchased a very large majority of the issued and outstanding shares of P.W.A.

On or about August 9, 1974, the Secretary of the CTC telexed the Government of Alberta requesting comment on an alleged failure to notify the CTC of the acquisition of control of P.W.A. in accordance with the *Air Carrier Regulations* and the *National Transportation Act*. Through correspondence, the Government of Alberta advised the CTC that it was prepared to co-operate and supply information to the CTC on a voluntary basis but that, in its view, sections 19 and 20 of the *Air Carrier Regulations* do not extend to or bind Her Majesty in Right of a province in the acquisition of shares in a public company and that, in particular, Alberta was not bound to give notice of its purchase of these shares on the open market to the CTC, either under sections 19 and 20 of the *Air Carrier Regulations* or otherwise.

The CTC, on the other hand, took the view that said sections 19 and 20 did apply and accordingly, the Air Transport Committee of the CTC proceeded to direct public notice of subject acquisition, and requested objections from those persons affected who wished to intervene to object to said acquisition, as is contemplated by the provisions of said Regulations.

Said sections 19 and 20 of the *Air Carrier Regulations*, SOR/72-145 read as follows:

19. No person shall enter into a transaction that is intended to or would result in a change of control, consolidation, merger, lease or transfer of any commercial air service unless he complies with section 20.

20. (1) Any person who proposes to enter into a transaction described in section 19 shall give notice of such proposed transaction to the Committee.

(2) Subject to subsection (4), where section 27 of the *National Transportation Act* applies to a transaction described in section 19, the provision of that Act shall be complied with.

(3) Subject to subsection (4), where section 27 of the *National Transportation Act* does not apply to a transaction described in section 19, the provisions of section 27 of that Act shall be complied with as though that section did apply to that transaction, subject to such modifications as the circumstances

d'affrètement internationaux. Au début d'août 1974, Sa Majesté du chef de la province de l'Alberta a acquis la très grande majorité des actions émises et en circulation de la P.W.A.

^a Le 9 août 1974, ou vers cette date, le secrétaire de la CCT a envoyé un message télex au gouvernement de l'Alberta lui demandant d'expliquer pourquoi il aurait omis de notifier la CCT, conformément au *Règlement sur les transporteurs aériens* et à la *Loi nationale sur les transports*, de son acquisition de la majorité des actions de la P.W.A. Dans la correspondance que la CCT et le gouvernement de l'Alberta ont échangée, ce dernier s'est dit disposé à coopérer et à fournir volontairement des renseignements requis, ajoutant toutefois que, selon lui, les articles 19 et 20 du *Règlement sur les transporteurs aériens* ne s'appliquent pas à Sa Majesté du chef d'une province et ne la lient pas en matière d'acquisition d'actions d'une compagnie publique et que la province de l'Alberta n'est notamment pas tenue, soit en vertu des articles 19 et 20 du *Règlement sur les transporteurs aériens* soit autrement, d'informer la CCT de l'achat de ces actions sur le marché libre.

La CCT, pour sa part, a adopté l'attitude que lesdits articles 19 et 20 s'appliquent et, par suite, le Comité des transports aériens de la CCT a fait publier des avis relatifs à cette acquisition et a invité les personnes touchées par cette acquisition à présenter leurs objections, comme le prévoit le *Règlement*.

^g Lesdits articles 19 et 20 du *Règlement sur les transporteurs aériens*, DORS/72-145, portent que:

19. Toute personne qui entend se livrer à une opération dont le but est, ou dont le résultat serait un changement de contrôle financier, l'unification, la fusion, la location ou le transfert d'un service aérien commercial doit se soumettre aux conditions énoncées à l'article 20 ci-dessous.

20. (1) Toute personne qui se propose de se livrer à une des opérations décrites à l'article 19 doit donner avis de ce projet au Comité.

ⁱ (2) Sous réserve du paragraphe (4), lorsqu'une opération dont il est question à l'article 19 tombe sous le coup de l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports*, il est obligatoire de se conformer aux dispositions de ladite loi.

^j (3) Sous réserve du paragraphe (4), lorsqu'une opération dont il est question à l'article 19 ne tombe pas sous le coup de l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports*, les dispositions de cet article s'appliquent *mutatis mutandis* à l'opération projetée, sauf que le Comité peut instituer une enquête sur cette

require, except that the Committee may proceed to investigate the transaction even if no objection is received.

(4) The Committee may, following receipt of notice of a transaction described in section 19, require the person referred to in subsection (1) to file with the Secretary such information and documents as will enable the Committee to determine whether the transaction will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest.

Certain objections were received by the Air Transport Committee pursuant to the public notice referred to *supra*. The Air Transport Committee commenced its investigation of the acquisition. However, the Government of Alberta objected to the jurisdiction of the Commission with respect to subject acquisition as stated *supra* and suggested that the question of the CTC's jurisdiction be determined as a question of law before any further proceedings were taken. Thus, this stated case has resulted.

In support of his position, counsel for Alberta made a twofold submission. His first submission was to the effect that Her Majesty in Right of Alberta is not subject to sections 19 and 20 of the *Air Carrier Regulations* quoted *supra* and cannot as a matter of law be required to give notice of its acquisition of control of P.W.A. or otherwise comply with the said sections 19 and 20.

Counsel for both parties cited the case of *Province of Bombay v. Municipal Corporation of Bombay*² as the leading case on the principles to be applied in deciding the question whether or not the Crown is bound by a particular statute. At page 61, Lord Du Parcq, delivering the judgment of the Judicial Committee of the Privy Council stated:

The general principle to be applied in considering whether or not the Crown is bound by general words in a statute is not in doubt. The maxim of the law in early times was that no statute bound the Crown unless the Crown was expressly named therein, But the rule so laid down is subject to at least one exception. The Crown may be bound, as has often been said, "by necessary implication". If, that is to say, it is manifest from the very terms of the statute, that it was the intention of the Legislature that the Crown should be bound, then the result is the same as if the Crown had been expressly named.

² [1947] A.C. 58.

opération, même s'il n'y a aucune opposition.

(4) Le Comité peut, sur réception d'un avis d'opération décrite à l'article 19, exiger de la personne dont il est question au paragraphe (1) qu'elle dépose chez le Secrétaire les informations ou documents de nature à permettre au Comité de déterminer si l'opération pourrait réduire indûment la concurrence ou porter autrement préjudice à l'intérêt public.

Le Comité des transports aériens a reçu certaines objections à la suite de la publication des avis susmentionnés, et il a engagé une enquête sur l'acquisition. Cependant, comme on l'a dit plus haut, le gouvernement de l'Alberta a contesté la juridiction de la Commission au sujet de ladite acquisition et a proposé de faire trancher cette question de droit avant d'engager d'autres procédures. C'est ainsi que la Commission a décidé de soumettre le présent mémoire.

A l'appui de ce qu'il avance, l'avocat représentant le gouvernement de l'Alberta a présenté un argument à deux volets. Il prétend d'abord que Sa Majesté du chef de l'Alberta n'est pas assujettie aux articles 19 et 20 du *Règlement sur les transporteurs aériens* (précités) et qu'elle ne peut, en droit, être tenue de donner avis de l'acquisition qu'elle a faite de la majorité des actions de la P.W.A. ni de se conformer sous quelque autre aspect aux dispositions desdits articles.

Les avocats des deux parties se sont reportés à l'arrêt *Province of Bombay c. Municipal Corporation of Bombay*² comme étant la décision faisant jurisprudence en ce qui concerne les principes à appliquer lorsqu'il s'agit de trancher la question de savoir si la Couronne est liée par une loi donnée. A la page 61, lord Du Parcq, qui prononçait le jugement du Comité judiciaire du Conseil privé, a déclaré ce qui suit:

[TRADUCTION] Le principe général à appliquer en examinant la question de savoir si la Cour est liée par les dispositions générales d'une loi est bien connu. Selon l'ancienne maxime juridique, aucune loi ne lie la Couronne si celle-ci n'y est expressément mentionnée, Mais cette règle souffre au moins une exception. La Couronne, comme on l'a souvent dit, peut être liée «par voie d'interprétation nécessaire»; c'est-à-dire que, s'il appert des termes mêmes de la loi que le législateur entendait lier la Couronne, le résultat est le même que si cette dernière était expressément nommée.

² [1947] A.C. 58.

As to when the intention to bind the Crown is to be considered to be manifest, he said at page 63:

If it can be affirmed that, at the time when the statute was passed and received the royal sanction, it was apparent from its terms that its beneficent purpose must be wholly frustrated unless the Crown were bound, then it may be inferred that the Crown has agreed to be bound. Their Lordships will add that when the court is asked to draw this inference, it must always be remembered that, if it be the intention of the legislature that the Crown shall be bound, nothing is easier than to say so in plain words.

Addressing himself to the “necessary implication” argument, counsel for Alberta stated that the Province of Alberta was not challenging the jurisdiction of the CTC with respect to the regulation of the air industry nor the power of the CTC to call for hearings in respect of the licensing of air carriers. He also conceded that the various vendors of the P.W.A. shares were subject to sections 19 and 20 of the Regulations quoted *supra*. His submission was that the ownership or the transfer of ownership of an air carrier was a relatively unimportant facet of the conduct of aeronautics by the Commission and that any problems which might arise could be dealt with by the Commission regardless of the question of ownership of an air carrier and that, accordingly, the “necessary implication” argument was not available to the Commission so as to make applicable to Her Majesty in Right of the Province of Alberta the provisions of sections 19 and 20. I am unable to accept this submission. Subject *Air Carrier Regulations* are expressed to have been passed under the authority of the *Aeronautics Act*, R.S.C. 1970, c. A-3. It is, in my view, thus necessary to consider the scheme of that statute in order to determine whether the Crown is bound by the provisions thereof “by necessary implication”, bearing in mind the tests set out in the *Bombay* case referred to *supra*. Section 3 of the *Aeronautics Act* stipulates, *inter alia*, that it is the duty of the responsible Minister “to supervise all matters connected with aeronautics;” (section 3(a)). Section 3(k) imposes the duty on the Minister “to investigate, examine and report on the operation and development of commercial air services within or partly within Canada...” Section 3(l) charges the Minister with the duty “to consider, draft and prepare for approval by the Governor in Council such regulations as may be considered necessary

A la page 63 de son jugement, lord Du Parcq a déclaré que doit être considérée comme manifeste l'intention de lier la Couronne

[TRADUCTION] Si l'on peut affirmer qu'au moment où la loi a été adoptée et a reçu la sanction royale, il ressortait clairement de son libellé qu'elle serait privée de tout effet salutaire si elle ne liait pas la Couronne, on peut présumer que la Couronne a accepté d'être liée. Leurs Seigneuries ajoutent toutefois que dans ces cas où l'on demande à la Cour de tirer cette conclusion, il faut toujours se rappeler que si l'intention du législateur est de lier la Couronne, rien de plus facile que de le dire en toutes lettres.

Traitant de l'assujettissement «par voie d'interprétation nécessaire» l'avocat de l'Alberta a déclaré que la province de l'Alberta ne conteste pas la compétence de la CCT relativement à la réglementation de l'industrie aérienne ni son pouvoir de tenir des audiences sur l'octroi de permis aux transporteurs aériens. Il a aussi concédé que les divers vendeurs des actions de la P.W.A. étaient assujettis aux articles 19 et 20 du Règlement susmentionné. Selon lui, la propriété ou le transfert de la propriété d'un transporteur aérien est un aspect relativement peu important de la réglementation de l'aéronautique par la Commission et cette dernière peut régler les difficultés en ce domaine sans tenir compte de la question de la propriété d'un transporteur aérien, si bien que la Commission ne peut invoquer l'argument de l'assujettissement «par voie d'interprétation nécessaire» pour établir que Sa Majesté du chef de la province de l'Alberta est liée par les dispositions des articles 19 et 20 du Règlement. Je suis incapable de souscrire à cet argument. Le *Règlement sur les transporteurs aériens* est expressément établi en vertu de la *Loi sur l'aéronautique*, S.R.C. 1970, c. A-3. Il faut donc, à mon avis, s'interroger sur l'économie de cette loi pour savoir si ses dispositions lient la Couronne «par voie d'interprétation nécessaire», en tenant compte des critères exposés dans l'arrêt *Bombay* susmentionné. L'article 3 de la *Loi sur l'aéronautique* stipule notamment qu'il incombe au Ministre responsable «de diriger toutes les affaires se rattachant à l'aéronautique;» (article 3a)). Aux termes de l'article 3k), il incombe au Ministre «de s'enquérir, faire l'inspection et rendre compte du fonctionnement et du développement des services aériens commerciaux à l'intérieur, ou en partie à l'intérieur, du Canada...» L'article 3l) charge le Ministre «d'étudier, rédiger et préparer, pour l'approbation du gouverneur en conseil,

for the control or operation of aeronautics in Canada”

Part II of the statute comprising sections 9 to 19 inclusive thereof are the licensing provisions of the statute in respect of commercial air services. The power to grant such licences is delegated to the CTC. Section 16(3) provides that the Commission shall not issue any such licence unless it is satisfied that the proposed commercial air service “. . . is and will be required by the present and future public convenience and necessity.” Section 14 of the Act empowers the Commission to make regulations, *inter alia*:

(e) requiring any person to furnish information respecting the ownership or any existing or proposed control, transfer, consolidation, merger or lease of commercial air services;

and,

(f) requiring copies of agreements respecting any control, transfer, consolidation, merger or lease referred to in paragraph (e), copies of contracts and proposed contracts and copies of agreements affecting commercial air services to be filed with the Commission;

Sections 19 and 20 of the *Air Carrier Regulations* quoted *supra* were, presumably, promulgated under the authority of said subsections 14(e) and (f) of the Act. Section 20 requires that the provisions of section 27 of the *National Transportation Act*³ be complied with.

³ 27. (1) A railway company, commodity pipeline company, company engaged in water transportation, or person operating a motor vehicle undertaking or an air carrier, to which the legislative jurisdiction of the Parliament of Canada extends, that proposes to acquire, directly or indirectly, an interest, by purchase, lease, merger, consolidation or otherwise, in the business or undertaking of any person whose principal business is transportation, whether or not such business or undertaking is subject to the jurisdiction of Parliament, shall give notice of the proposed acquisition to the Commission.

(2) The Commission shall give or cause to be given such public or other notice of any proposed acquisition referred to in subsection (1) as to it appears to be reasonable in the circumstances, including notice to the Director of Investigation and Research under the *Combines Investigation Act*.

(3) Any person affected by a proposed acquisition referred to in subsection (1) or any association or other body representing carriers or transportation undertakings affected by such acquisition may, within such time as may be prescribed by the

(Continued on next page)

les règlements qui peuvent être jugés nécessaires pour le contrôle ou le fonctionnement de l'aéronautique au Canada»

a Les dispositions de la Loi relatives à l'octroi de permis d'exploitation d'un service aérien commercial figurent à la Partie II, qui comprend les articles 9 à 19. Le pouvoir d'accorder ces permis est délégué à la CCT. L'article 16(3) stipule que la Commission ne doit pas délivrer de permis de ce genre à moins qu'elle ne soit convaincue que le service aérien commercial projeté « . . . est et sera requis pour la commodité et les besoins présents et futurs du public. » L'article 14 de la Loi accorde à la Commission le pouvoir d'établir des règlements, *inter alia*:

e) enjoignant à toute personne de fournir des renseignements sur la propriété de services aériens commerciaux ou sur des contrôles, transferts, unifications, fusions ou locations, réalisés ou projetés, de tels services;

d et,

e) exigeant la remise à ses bureaux de copies des conventions concernant des contrôles, transferts, unifications, fusions ou locations visés à l'alinéa e), de copies de contrats, de projets de contrats et de copies de conventions visant les services aériens commerciaux;

f Les articles 19 et 20 précités du *Règlement sur les transporteurs aériens* ont vraisemblablement été promulgués sous le régime desdits paragraphes 14e) et f) de la Loi. Aux termes de l'article 20, il est obligatoire de se conformer aux dispositions de l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports*³.

³ 27. (1) Une compagnie de chemin de fer, une compagnie de pipe-line pour denrées, une compagnie de transport par eau, une personne exploitant une entreprise de transport par véhicule à moteur ou un transporteur par air, assujéti à la compétence législative du Parlement du Canada, qui se propose d'acquérir, directement ou indirectement, par achat, location à bail, fusion, consolidation ou autrement, un intérêt dans les affaires ou l'entreprise de toute personne principalement engagée dans des opérations de transport, que ces affaires ou cette entreprise soient ou non soumises à la compétence du Parlement, doit donner à la Commission avis de l'acquisition proposée.

i (2) La Commission doit donner ou faire donner l'avis public ou tel autre avis de toute acquisition proposée mentionnée au paragraphe (1) qui lui semble raisonnable dans les circonstances, y compris l'avis au directeur des enquêtes et recherches en vertu de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*.

j (3) Toute personne visée par une proposition d'acquisition mentionnée au paragraphe (1) ou toute association ou autre organisme représentant les transporteurs ou des entreprises de transport visées par cette acquisition peut, dans le délai qui

(Suite à la page suivante)

When the provisions of the *Aeronautics Act*, the Regulations passed thereunder, and the provisions of section 27 of the *National Transportation Act* are considered together, it becomes clear that it was the intention of Parliament to bind the Crown in so far as the provisions of the *Aeronautics Act* and Regulations passed thereunder are concerned. The purpose of the *Aeronautics Act* would be wholly frustrated if provincial governments were not subject to its provisions. As I understood the submission of counsel for Alberta, he did not really dispute this; he rather argued that it was unnecessary for the provincial Crown to be bound by the provisions of sections 19 and 20 of the *Air Carrier Regulations* because it would be effectively subject to federal regulation by virtue of being bound by the other provisions of the Act and Regulations. I can see no basis for distinguishing in this respect between those sections and the other provisions of the legislative and regulatory scheme. I am unable to accept the view that the question of ownership of air carriers is a relatively unimportant matter in so far as the conduct of aeronautics is concerned. Section 27 of the *National Transportation Act* imposes a duty on the Commission to investigate a proposed acquisition of an air carrier and sets up the machinery whereby interested parties may oppose such proposed acquisition. The Commission is empowered to disallow such acquisition if, in its opinion, such acquisition "will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest." Concerning the "public interest" it is useful to also consider the statement of National

(Continued from previous page)

Commission, object to the Commission against such acquisition on the grounds that it will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest.

(4) Where objection is made pursuant to subsection (3), the Commission

(a) shall make such investigation, including the holding of public hearings, as in its opinion is necessary or desirable in the public interest;

(b) may disallow any such acquisition if in the opinion of the Commission such acquisition will unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest;

and any such acquisition, to which objection is made within the time limited therefor by the Commission that is disallowed by the Commission, is void.

(5) Nothing in this section shall be construed to authorize any acquisition of an interest in any other company that is prohibited by any Act of the Parliament of Canada.

Si l'on examine ensemble les dispositions de la *Loi sur l'aéronautique*, celles du règlement établi sous le régime de cette loi et celles de l'article 27 de la *Loi nationale sur les transports*, il est évident que le législateur entendait lier la Couronne par les dispositions de la *Loi sur l'aéronautique* et du règlement établi sous le régime de cette loi. La *Loi sur l'aéronautique* ne présenterait aucune utilité si les gouvernements provinciaux n'y étaient pas assujettis, ce que n'a d'ailleurs pas vraiment contesté l'avocat représentant le gouvernement de l'Alberta, si j'ai bien compris la thèse qu'il a avancée. Ce qu'il a prétendu, c'est qu'il n'est pas nécessaire que la Couronne provinciale soit liée par les dispositions des articles 19 et 20 du *Règlement sur les transporteurs aériens* car elle se trouve effectivement assujettie à la réglementation fédérale du fait qu'elle est liée par les autres dispositions de la Loi et du Règlement. Je ne vois pas pourquoi on établirait une distinction à cet égard entre ces articles et les autres dispositions de la Loi et du Règlement. Je suis incapable de souscrire à l'opinion selon laquelle la question de la propriété des transporteurs aériens est relativement peu importante en matière de réglementation de l'aéronautique. L'article 27 de la *Loi nationale sur les transports* impose à la Commission l'obligation de faire enquête sur l'acquisition proposée d'un transporteur aérien et prévoit tout un dispositif permettant aux parties intéressées de s'opposer à l'acquisition proposée. La Commission peut refuser de reconnaître cette acquisition si, à son avis, celle-ci «doit restreindre indûment la concurrence ou être

(Suite de la page précédente)

peut être prescrit par la Commission, s'opposer auprès de la Commission à cette acquisition en invoquant le motif qu'elle restreindra indûment la concurrence ou portera autrement préjudice à l'intérêt public.

(4) Lorsqu'il est fait opposition en conformité du paragraphe (3), la Commission

a) doit faire l'enquête, comprenant notamment la tenue d'auditions publiques, qu'elle estime nécessaire ou souhaitable dans l'intérêt du public;

b) peut ne pas reconnaître une semblable acquisition si, de l'avis de la Commission, cette acquisition doit restreindre indûment la concurrence ou être par ailleurs préjudiciable à l'intérêt public;

et toute semblable acquisition, à laquelle il a été fait opposition dans le délai prévu à cette fin par la Commission et que la Commission n'a pas reconnue, est nulle.

(5) Rien au présent article ne doit s'interpréter comme autorisant l'acquisition d'un intérêt dans une autre compagnie lorsque cette acquisition est interdite par quelque loi du Parlement du Canada.

Transportation Policy contained in section 3 of the *National Transportation Act*⁴. Having regard to the emphasis placed therein on "lowest total cost" to "the users of transportation" and the objective of free competition as between various modes of transport, it becomes most important indeed for the regulatory body charged with regulating the aeronautics industry, to be entitled to investigate changes in ownership of air carriers, be they the provincial Crown or a private carrier since a change of ownership could very well result in a change of policy which would contravene the expressed objectives of the *Aeronautics Act* and the *National Transportation Act* referred to *supra*. I have accordingly concluded that Her

par ailleurs préjudiciable à l'intérêt public.» En ce qui concerne l'«intérêt public», il est utile d'examiner en outre l'énoncé de la politique nationale des transports à l'article 3 de la *Loi nationale sur les transports*⁴. Étant donné l'importance attachée dans cet article au «prix de revient global le plus bas» pour les «usagers des moyens de transport» et l'objectif de libre concurrence entre les divers moyens de transport qui y est exprimé, il est de la plus haute importance que l'organisme investi du pouvoir de réglementer l'industrie de l'aéronautique puisse faire enquête sur les transferts de propriété des transporteurs aériens, qu'il s'agisse de la Couronne provinciale ou d'un organisme du secteur privé, car le nouveau propriétaire pourrait

43. 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

43. 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,

(a) regulation of all modes of transport will not be of such a nature as to restrict the ability of any mode of transport to compete freely with any other modes of transport;

a) que la réglementation de tous les moyens de transport ne sera pas de nature à restreindre la capacité de l'un d'eux de faire librement concurrence à tous les autres moyens de transport;

(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;

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;

(c) each mode of transport, so far as practicable, receives compensation for the resources, facilities and services that it is required to provide as an imposed public duty; and

c) que chaque moyen de transport soit, autant que possible, indemnisé pour les ressources, les facilités et les services qu'il est tenu de fournir à titre de service public commandé; et

(d) each mode of transport, so far as practicable, carries traffic to or from any point in Canada under tolls and conditions that do not constitute

d) que chaque moyen de transport achemine, autant que possible, le trafic à destination ou en provenance de tout point au Canada à des prix et à des conditions qui ne constituent pas

(i) an unfair disadvantage in respect of any such traffic beyond that disadvantage inherent in the location or volume of the traffic, the scale of operation connected therewith or the type of traffic or service involved, or

(i) un désavantage déloyal à l'égard de ce trafic plus marqué que celui qui est inhérent à l'endroit desservi ou au volume de ce trafic, à l'ampleur de l'opération qui y est reliée ou au type du trafic ou du service en cause, ou

(ii) an undue obstacle to the interchange of commodities between points in Canada or unreasonable discouragement to the development of primary or secondary industries or to export trade in or from any region of Canada or to the movement of commodities through Canadian ports;

(ii) un obstacle excessif à l'échange des denrées entre des points au Canada ou un découragement déraisonnable du développement des industries primaires ou secondaires ou du commerce d'exportation dans toute région du Canada ou en provenant, ou du mouvement de denrées passant par des ports canadiens;

and this Act is enacted in accordance with and for the attainment of so much of these objectives as fall within the purview of subject-matters under the jurisdiction of Parliament relating to transportation.

et la présente loi est édictée en conformité et pour la réalisation de ces objectifs dans toute la mesure où ils sont du domaine des questions relevant de la compétence du Parlement en matière de transport.

Majesty in Right of the Province of Alberta is bound by sections 19 and 20 of the *Air Carrier Regulations* by "necessary implication".

Counsel for Alberta relied on the Privy Council decision of *In re Silver Brothers Limited*⁵ in which it was held that the Crown in right of the Province of Quebec was not bound by certain provisions of federal legislation because it was not expressly mentioned therein. That the Privy Council appeared to consider that it was not open, on the wording of the provision of the Federal *Interpretation Act* that was then in force, to invoke "necessary implication", is indicated by the following passage of the judgment delivered by Viscount Dunedin, at page 523:

Next it was said that inasmuch as the Bank Act and Bankruptcy Act not only dealt with preferences, but (inter alia) with Crown preferences, there is an "irresistible implication" that the Act was meant to deal with all Crown preferences. The simple answer to this is to fix one's eyes on s. 16, and it becomes apparent that it is a contradiction in terms to hold that an express statement can be found in an "irresistible implication".

However, it is my opinion that the comments therein contained do not assist Her Majesty in Right of the Province of Alberta because section 16 of the *Interpretation Act* there under review is significantly different from the present section 16⁶.

The section being considered in the *Silver Brothers* case (*supra*) reads as follows:

16. No provision or enactment in any Act shall affect, in any manner whatsoever, the rights of His Majesty, his heirs or successors, unless it is expressly stated therein that His Majesty shall be bound thereby. [Underlining mine.]

The present section 16 reads:

16. No enactment is binding on Her Majesty or affects Her Majesty or Her Majesty's rights or prerogatives in any manner,

⁵ [1932] A.C. 514.

⁶ *The Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23.

avoir une orientation, qui viendrait en conflit avec les objectifs déclarés de la *Loi sur l'aéronautique* et de la *Loi nationale sur les transports* susmentionnés. J'en suis donc arrivé à la conclusion que les articles 19 et 20 du *Règlement sur les transporteurs aériens* lient Sa Majesté du chef de la province de l'Alberta par «voie d'interprétation nécessaire».

L'avocat représentant le gouvernement de l'Alberta s'est appuyé sur la décision du Conseil privé dans l'affaire *In re Silver Brothers Limited*⁵, où il a été décidé que la Couronne du chef de la province de Québec n'était pas liée par certaines dispositions législatives fédérales parce qu'elle n'y était pas expressément mentionnée. L'extrait suivant du jugement prononcé par le vicomte Dunedin tiré de la page 523, indique que le Conseil privé a semblé juger qu'il ne lui était pas loisible, étant donné le libellé de la disposition de la *Loi d'interprétation* fédérale en vigueur à l'époque, d'invoquer l'«interprétation nécessaire»:

[TRADUCTION] On a ensuite dit que puisque la Loi sur les banques et la Loi sur la faillite non seulement traitent de privilèges mais (inter alia) de privilèges de la Couronne, il faut conclure par voie d'«interprétation nécessaire» que le législateur entendait traiter de tous les privilèges de la Couronne. Pour répondre à cette affirmation, il suffit de s'arrêter aux termes mêmes de l'article 16, et, il ressort à l'évidence que prétendre qu'une «interprétation nécessaire» constitue une mention expresse est une contradiction dans les termes.

Je suis toutefois d'avis que les observations précitées ne sont d'aucune aide à Sa Majesté du chef de la province de l'Alberta, parce que l'article 16 de la *Loi d'interprétation* étudié dans l'arrêt *Silver Brothers* diffère sensiblement de l'article 16 actuel⁶.

L'article examiné dans l'arrêt *Silver Brothers* (précité) porte que:

16. Nulle disposition non plus que nulle prescription d'une loi ne peut porter atteinte de quelque façon que ce soit aux droits de Sa Majesté, de ses héritiers et de ses successeurs, à moins que l'intention n'y soit formellement exprimée d'y atteindre Sa Majesté. [C'est moi qui souligne.]

Le libellé de l'article 16 actuel est le suivant:

16. Nul texte législatif de quelque façon que ce soit ne lie Sa Majesté ni n'a d'effet à l'égard de Sa Majesté ou sur les droits

⁵ [1932] A.C. 514.

⁶ *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, c. I-23.

except only as therein mentioned or referred to. [Underlining mine.]

The change in the wording of said section 16 is, in my view, a significant one, and permits the “necessary implication” argument to apply to the facts here present.

The second submission of counsel for Alberta may be stated as follows: the acquisition of shares in a provincially incorporated company such as P.W.A. is a matter of provincial jurisdiction either under section 92(11)—“The Incorporation of Companies with Provincial Objects” or section 92(13)—“Property and Civil Rights in the Province” of the *British North America Act* and subsections 14(e) and (f) of the *Aeronautics Act* and sections 19 and 20 of the *Air Carrier Regulations* are *ultra vires* and void in so far as they purport to grant any jurisdiction to the Committee to interfere with the change of control of companies incorporated by a province.

In my view, these provisions of the Act and Regulations, for reasons already indicated, relate to a matter that is of concern in the regulation of aeronautics and as such clearly fall within federal legislative jurisdiction with respect to that subject. In so far as their effect on property and civil rights is concerned, the submission of counsel for the Province of Alberta is fully answered, I believe, by the following passage from the judgment of the Supreme Court of Canada in *Munro v. National Capital Commission*⁷:

There is no doubt that the exercise of the powers conferred upon the Commission by the *National Capital Act* will affect the civil rights of residents in those parts of the two provinces which make up the National Capital Region. In the case at bar the rights of the appellant are affected. But once it has been determined that the matter in relation to which the Act is passed is one which falls within the power of Parliament it is no objection to its validity that its operation will affect civil rights in the provinces. As Viscount Simon, adopting what had been pointed out by Rand J., said in *Attorney General for Saskatchewan v. Attorney-General for Canada* [1949] A.C. 110 at 123, 1 W.W.R. 742, 2 D.L.R. 145:

et prérogatives de Sa Majesté, sauf dans la mesure y mentionnée ou prévue. [C'est moi qui souligne.]

Selon moi, la modification apportée au libellé de l'article 16 est importante et permet d'appliquer en l'espèce l'argument dit de l'interprétation nécessaire.

La seconde allégation de l'avocat représentant le gouvernement de l'Alberta peut s'énoncer de la façon suivante: l'acquisition d'actions d'une compagnie, telle la P.W.A., constituée en vertu d'une loi provinciale est une question qui relève de la compétence provinciale soit en vertu de l'article 92(11)—«La constitution en corporation de compagnies pour des objets provinciaux» soit de l'article 92(13)—«La propriété et les droits civils dans la province» de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et les paragraphes 14e) et f) de la Loi sur l'aéronautique ainsi que les articles 19 et 20 du Règlement sur les transporteurs aériens sont *ultra vires* et nuls dans la mesure où ils ont pour effet d'accorder au Comité la compétence de s'ingérer dans le transfert du contrôle de compagnies constituées par une province.

A mon avis, ces dispositions de la Loi et du Règlement, pour les raisons susmentionnées, ont trait à une question intéressant la réglementation de l'aéronautique et, à ce titre, relèvent clairement de la compétence législative fédérale relativement à ce sujet. Quant à leur effet sur la propriété et les droits civils, il me semble que l'extrait suivant du jugement de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Munro c. La Commission de la Capitale nationale*⁷ réfute l'argument de l'avocat représentant l'Alberta:

[TRADUCTION] Il ne fait aucun doute que l'exercice des pouvoirs que la Loi sur la Capitale nationale a conférés à la Commission affectera les droits civils des résidents des parties des deux provinces qui composent la région de la Capitale nationale. Les droits de l'appelant sont affectés en l'espèce. Mais une fois que l'on a décidé que le sujet auquel se rattache la Loi que l'on a adoptée est un sujet qui entre dans les pouvoirs du Parlement, le fait que son application affectera les droits civils dans ces provinces ne saurait constituer une objection sérieuse à sa validité. Ainsi que le déclarait le vicomte Simon, dans l'arrêt *Le procureur général de la Saskatchewan c. Le procureur général du Canada* [1949] A.C. 110 à la page 123, 1 W.W.R. 742, 2 D.L.R. 145, en adoptant ce que le juge Rand avait souligné:

⁷ [1966] S.C.R. 663 at 671.

⁷ [1966] R.C.S. 663, à la page 671.

Consequential effects are not the same thing as legislative subject matter. It is "the true nature and character of the legislation"—not its ultimate economic results—that matters.

The passage from the judgment of Duff J., as he then was, in *Gold Seal Limited v. Dominion Express Company and Attorney-General for Alberta* (1921) 62 S.C.R. 424 at 460, 3 W.W.R. 710, 62 D.L.R. 62, quoted by the learned trial judge, correctly states the law. It is as follows:

The fallacy lies in failing to distinguish between legislation affecting civil rights and legislation "in relation to" civil rights. Most legislation of a repressive character does incidentally or consequentially affect civil rights. But if in its true character it is not legislation "in relation to" the subject matter of "property and civil rights" within the meaning of section 92 of the British North America Act, then that is no objection although it be passed in exercise of the residuary authority conferred by the introductory clause.

For the foregoing reasons, I have concluded that the question of law and of jurisdiction asked of this Court and quoted at the commencement of these reasons should be answered in the affirmative.

* * *

RYAN J. concurred.

* * *

LE DAIN J. concurred.

Les répercussions ne peuvent être placées dans une même catégorie que l'objet de la loi. C'est «le caractère véritable de la législation»—non pas les résultats économiques en découlant—qui importe.

Le passage suivant des motifs du juge Duff, alors juge puîné, dans l'arrêt *Gold Seal Limited c. Dominion Express Company et le procureur général de l'Alberta* (1921) 62 R.C.S. 424 à la page 460, 3 W.W.R. 710, 62 D.L.R. 62, que cite le savant juge de première instance, énonce l'état du droit avec exactitude, comme suit:

Il est erroné de ne pas distinguer une loi affectant les droits civils d'une loi «relative» aux droits civils. La plupart des lois à caractère répressif affectent incidemment ou indirectement les droits civils; mais si, de par leur caractère véritable, il ne s'agit pas de lois «relatives» à la «propriété et aux droits civils» dans les provinces, au sens de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, on ne peut alors soulever cette objection quoiqu'elles aient été adoptées dans l'exercice de la compétence résiduelle attribuée par la clause introductive.

Pour les raisons susmentionnées, j'ai conclu qu'il faut répondre par l'affirmative à la question de droit et de juridiction soumise à cette cour et citée au début de ces motifs.

* * *

LE JUGE RYAN a souscrit à l'avis.

* * *

LE JUGE LE DAIN a souscrit à l'avis.