

Kaps Transport Ltd. (Applicant)

v.

Canadian Transport Commission (Respondent)

Trial Division, Heald J.—Ottawa, May 31 and June 1, 1973.

Transport—Prohibition—Mandamus—Pending public hearing of water transport licence applications—Whether applicant entitled to licence without hearing—Injunction to prohibit hearing refused—Mandamus to compel issue of licence refused—Transport Act, R.S.C. 1970, c. T-14, secs. 5, 10(5).

In September 1972 applicant applied to the Water Transport Committee (W.T.C.) of the Canadian Transport Commission to increase the tonnage of its fleet plying the Mackenzie River for 1973. In December the W.T.C. by letter notified applicant that no objections to its application having been received from other licensees it was prepared to receive the application. In May 1973 the W.T.C. notified applicant that it would hold a public hearing in Edmonton in June of all applications for increased authority. Applicant, which had incurred substantial expenditures in reliance on the letter of December 1972 and an assurance from an official of the W.T.C. that its application would be granted, applied for an interim injunction to prevent the holding of the public hearing of its application and for a *mandamus* directing the W.T.C. to grant applicant the authority sought.

Held, the application must be dismissed.

(1) Since other operators in the same waters who had also applied for increased authority for 1973 had not been made parties to this proceeding, an injunction would only be granted if special circumstances were shown, which had not been done.

(2) The W.T.C. had both the right and the duty under sections 5 and 10(5) of the *Transport Act*, R.S.C. 1970, c. T-14 to order a public hearing and to determine the question of public convenience and necessity with respect to applicant's application, and hence *mandamus* did not lie.

MOTION.

COUNSEL:

B. A. Crane, R. A. Young and R. J. Wilkins for applicant.

G. W. Nadeau and W. G. St. John for respondent.

SOLICITORS:

Gowling and Henderson, Ottawa, for applicant.

Kaps Transport Ltd. (Requérante)

c.

**La Commission canadienne des transports
a (Intimée)**

Division de première instance, le juge Heald—Ottawa, le 31 mai et le 1^{er} juin 1973.

Transport—Prohibition—Mandamus—Audience publique pendant relativement à des demandes de permis de transport par eau—La requérante a-t-elle droit à un permis sans audition—Rejet de la demande d'injonction visant l'interdiction de tenir l'audience—Refus d'accorder un mandamus visant la délivrance du permis—Loi sur les transports, S.R.C. 1970, c. T-14, art. 5, 10(5).

En septembre 1972, la requérante a présenté une demande au Comité des transports par eau (C.T.E.) de la Commission canadienne des transports pour augmenter, en 1973, le tonnage de sa flotte desservant le fleuve Mackenzie. En décembre, le C.T.E. avisa la requérante par écrit qu'aucun autre détenteur de permis ne s'étant opposé à sa demande, il était prêt à la recevoir. En mai 1973, le C.T.E. avisa la requérante qu'il tiendrait une audience publique à Edmonton en juin pour toutes les demandes d'autorisation d'augmentation de tonnage. La requérante, qui avait engagé des dépenses importantes sur la foi de la lettre de décembre 1972 et sur l'assurance d'un fonctionnaire du C.T.E. qu'elle obtiendrait l'augmentation requise, demanda une injonction interlocutoire pour empêcher la tenue de l'audience publique de sa demande et un bref de *mandamus* enjoignant le C.T.E. d'accorder à la requérante l'autorisation recherchée.

Arrêt: la demande est rejetée.

(1) Étant donné que d'autres compagnies exploitantes dans les mêmes eaux ont aussi demandé une augmentation de tonnage pour 1973 et n'ont pas été constituées parties aux procédures, on ne pourrait accorder l'injonction que sur présentation d'une preuve de circonstances particulières, ce qui n'a pas été fait en l'espèce.

(2) En vertu des articles 5 et 10(5) de la *Loi sur les transports*, S.R.C. 1970, c. T-14, le C.T.E. avait à la fois le droit et le devoir d'ordonner une audience publique et de déterminer ce qu'exigent la commodité et la nécessité du public en ce qui concerne la demande de la requérante. La demande de *mandamus* n'est donc pas recevable.

h REQUÊTE.

AVOCATS:

B. A. Crane, R. A. Young et R. J. Wilkins pour la requérante.

G. W. Nadeau et W. G. St. John pour l'intimée.

PROCUREURS:

Gowling et Henderson, Ottawa, pour la requérante.

G. W. Nadeau, Ottawa, for respondent.

G. W. Nadeau, Ottawa, pour l'intimée.

HEALD J.—This motion must be dismissed for the following reasons:

(1) The motion asks, *inter alia*, for an interim injunction preventing the Water Transport Committee (hereafter W.T.C.) of the Canadian Transport Commission (hereafter C.T.C.) from holding public hearings at Edmonton, Alberta on June 4, 1973 and June 7, 1973. One of the purposes of said hearings is to consider the application of this applicant to transport goods by water in the Mackenzie River and the Beaufort Sea and, in particular, to deal with its application to license an increased tonnage in 1973 over 1972. Other operators in these same waters also applied for licences covering increased tonnages in 1973 over the tonnages licensed to them in 1972. The respondent proposes to deal with the applications of these other operators at the same Edmonton hearings. Thus, these other parties are vitally and directly interested in said hearings and, yet, they have not been added as parties to this originating motion nor have they received notice of same. Where the injunction sought will injuriously affect the rights of a person or body not before the Court it will not ordinarily and without special circumstances be granted. (*See*, for example, *Matthew v. Guardian Assurance Co.* (1917-19) 58 S.C.R. 47 at p. 61.) These other parties to the proposed hearings in Edmonton are directly and vitally interested in said hearings and should certainly be parties to any application to the Court, which, if granted would result in said hearings being stopped. The applicant has adduced no evidence of any special circumstance justifying departure from the general rule.

The other relief asked for in the motion is for a writ of *mandamus* directing the W.T.C. of the C.T.C. to issue 1973 licences to the applicant for the additional tonnage asked for.

LE JUGE HEALD—Il convient de rejeter la requête pour les motifs suivants:

(1) La requête demande, notamment, une injonction interlocutoire pour empêcher le Comité des transports par eau (ci-après appelé le C.T.E.) de la Commission canadienne des transports (ci-après appelée la C.C.T.) de tenir une audience publique à Edmonton (Alberta) les 4 et 7 juin 1973. Ces audiences visent notamment l'examen de la demande de la requérante aux présentes relative au transport de marchandises par eau sur le fleuve Mackenzie et la mer de Beaufort et, plus précisément, l'examen de sa demande visant l'augmentation de tonnage en 1973 par rapport à 1972. D'autres compagnies exploitantes dans les mêmes eaux ont aussi demandé des permis comprenant une clause d'augmentation de tonnage en 1973 par rapport au tonnage auquel elles avaient droit en 1972. L'intimée se propose de statuer sur les demandes des autres compagnies exploitantes au cours des mêmes audiences à Edmonton. Lesdites audiences concernent donc directement et au premier chef ces autres parties; or, elles n'ont pas été adjointes à titre de partie à cette requête introductive d'instance et n'en n'ont pas reçu avis. Si l'injonction demandée risque de porter préjudice aux droits d'une personne ou d'un organisme qui n'est pas devant la Cour, sauf dans des circonstances particulières, elle n'est pas accordée. (*Voir*, par exemple, *Matthew c. Guardian Assurance Co.* (1917-19) 58 R.C.S. 47, à la p. 61.) Les audiences prévues à Edmonton concernent directement et au premier chef les autres parties. Ces dernières devraient certainement être partie à toute demande adressée à la Cour qui, si elle est accueillie, empêcherait lesdites audiences d'avoir lieu. La requérante n'a présenté aucune preuve de circonstances particulières justifiant qu'on ne respecte pas la règle générale.

La requête demande un autre redressement, savoir, un bref de *mandamus* enjoignant le C.T.E. de la C.C.T. de délivrer des permis pour 1973 à la requérante, lui accordant le tonnage accru qu'elle demande.

One of the applicant's main arguments for *mandamus* was on the basis of a practice adopted by the W.T.C. over a period of years in issuing said annual licences, not only to this applicant, but to other competing operators on the same waters. To support its position, the applicant filed an affidavit by an officer of one of the other operators (Northern Transportation Co. Ltd.) which affidavit sets out the practice adopted by the W.T.C. in issuing its annual licences over the years. It is basic to the applicant's submissions that W.T.C. must follow its usual practice and cannot arbitrarily depart from it and that the respondent is estopped from taking a different position for the 1973 licensing year. Since the licensing practice of past years is vital to his argument in support of the motion, surely the licensing practice of the respondent with respect to the other licensees of past years would be relevant to a proper consideration of this issue. Had the other licensees in the area, who had also applied for additional tonnage in 1973, been made parties to this proceeding, they might well have adduced evidence which either supported or contradicted the applicant's evidence. I think they should have been given that opportunity. These other licensees are parties having an interest in this proceeding and are therefore proper parties to the proceeding. (See *Woolworth v. Labour Relations Board (Sask.)* [1954] 4 D.L.R. 359.)

(2) *Mandamus* lies to secure the performance of a public duty, in the performance of which the applicant has a sufficient legal interest. The applicant must show that he has demanded performance of the duty and that performance has been refused by the authority obliged to discharge it.

In the case at bar, the applicant applied in respect of the 1973 licence year, to augment its fleet by the addition of one tug and four barges, involving an increase in tonnage of approximately 2,900 tons. The application was made

L'un des principaux arguments de la requérante pour demander un bref de *mandamus* s'appuyait sur une pratique adoptée par le C.T.E. au cours des années relativement à l'octroi des permis annuels, non seulement de celui de la requérante, mais de ceux de toutes les autres compagnies exploitantes concurrentes. A l'appui de son argument, la requérante a produit un affidavit d'un dirigeant de l'une des autres compagnies exploitante (la Northern Transportation Co. Ltd.) dans lequel la pratique adoptée par le C.T.E. au cours des années pour l'octroi des permis annuels est expliquée. Les prétentions de la requérante se fondent sur le fait que le C.T.E. doit suivre sa procédure habituelle et ne peut en changer arbitrairement et que l'intimée n'a pas le droit d'adopter une attitude différente pour les permis de 1973. Puisque la façon dont l'intimée a octroyé ses permis au cours des années passées est d'importance primordiale dans la plaidoirie à l'appui de la requête, la procédure d'octroi des permis suivie par l'intimée à l'égard des autres détenteurs au cours des années passées doit certainement être pertinente à un examen approprié de la question. Si les autres détenteurs de permis dans la région qui ont aussi demandé un tonnage supérieur en 1973, avaient été adjoints à titre de partie à cette procédure, il est fort possible qu'ils auraient présenté des preuves soit à l'appui soit à l'encontre de celles de la requérante. J'estime qu'on aurait dû leur accorder cette possibilité. Les autres détenteurs de permis sont des parties ayant un intérêt dans cette procédure et ils sont donc les parties appropriées à la procédure. (Voir *Woolworth c. Labour Relations Board (Sask.)* [1954] 4 D.L.R. 359.)

(2) Le *mandamus* sert à assurer l'exécution d'un acte de fonction publique, auquel la requérante a un intérêt légal suffisant. La requérante doit démontrer qu'elle en a demandé l'exécution et que l'organisme tenu de le faire la lui a refusée.

Dans la présente affaire, la requérante a demandé pour son permis de 1973 de pouvoir augmenter sa flotte en ajoutant un remorqueur et quatre péniches, ce qui implique une augmentation d'environ 2,900 tonnes. La demande a été

under the provisions of section 5 and section 10(5) of the *Transport Act*, (R.S.C. 1970, c. T-14) which sections read as follows:

5. Before any application for a licence under this Act is granted for the transport of goods or passengers or both goods and passengers, the Commission shall determine whether public convenience and necessity require such transport, and in so determining the Commission may take into consideration, *inter alia*,

(a) any objection to the application that may be made by any person or persons who are already providing transport facilities, whether by rail or water, on the routes or between the places that the applicant intends to serve, on the ground that suitable facilities are or, if the licence were issued, would be in excess of requirements, or on the ground that any of the conditions of any other transport licence held by the applicant have not been complied with;

(b) whether or not the issue of the licence would tend to develop the complementary rather than the competitive functions of the different forms of transport, if any, involved in such objections;

(c) the general effect on other transport services and any public interest that may be affected by the issue of the licence; and

(d) the quality and permanence of the service to be offered by the applicant and his financial responsibility, including adequate provision for the protection of passengers, shippers and the general public by means of insurance.

10. (5) The Commission shall issue a licence in respect of a ship built, being built or about to be built, upon being satisfied that the proposed service is and will be required by the present and future public convenience and necessity, and unless the Commission is so satisfied no licence shall be issued.

By letter dated September 22, 1972, the applicant made a preliminary request for such increased tonnage to the W.T.C. The W.T.C. notified other licensees in these waters of said request, giving a deadline of November 27, 1972 for submissions on said request. On December 13, 1972, the W.T.C. informed the applicant by letter that no objections had been received and further informing the applicant:

... that the Commission is prepared to receive *your application for licensing in 1973* of the subject tonnage, in addition to that licensed in 1972. (Italics mine).

The applicant took the position that this letter was, in effect, a decision of the W.T.C. to grant its request for increased tonnage and that all that remained was the simple administrative act

faite aux termes des articles 5 et 10(5) de la *Loi sur les transports*, (S.R.C. 1970, c. T-14) qui disposent comme suit:

5. Avant qu'une demande de permis sous le régime de la présente loi soit accordée pour le transport de marchandises ou de voyageurs, ou à la fois de marchandises et de voyageurs, la Commission doit déterminer si la commodité et la nécessité du public exigent ce transport, et en prenant une telle décision, elle doit considérer entre autres choses

a) toute opposition à la demande qui peut être formulée par une ou plusieurs personnes fournissant déjà des moyens de transport, soit par rail, soit par eau, sur les routes ou entre les endroits que le requérant a l'intention de desservir, pour le motif que des facilités convenables dépassent les besoins ou, si le permis était accordé, les dépasseraient, ou pour le motif que l'une des conditions de tout autre permis de transport détenu par le requérant n'a pas été remplie;

b) si l'émission du permis tendrait ou non à favoriser les fonctions complémentaires plutôt que concurrentes des différentes formes de transport, le cas échéant, comprises dans ces oppositions;

c) l'effet général sur d'autres services de transport et sur tout intérêt public qui peuvent être atteints par l'émission de ces permis; et

d) la qualité et la permanence du service qu'offre le requérant du permis, ainsi que sa solvabilité, y compris les mesures suffisantes pour la protection des voyageurs, des expéditeurs et du public en général au moyen d'une assurance.

10. (5) La Commission doit délivrer un permis, à l'égard d'un navire construit, en construction ou sur le point d'être construit, lorsqu'elle est convaincue que la commodité et la nécessité présentes et futures du public requièrent ou requerront le service projeté; et à moins que la Commission ne soit ainsi convaincue, il ne doit être délivré aucun permis.

Par une lettre datée du 22 septembre 1972, la requérante a présenté au C.T.E. une demande préliminaire visant cette augmentation de son tonnage. Le C.T.E. en a avisé tous les autres détenteurs de permis dans ces eaux, fixant au 27 novembre 1972 la date limite de dépôt des mémoires relatifs à ladite requête. Le 13 décembre 1972, le C.T.E. avisa la requérante par écrit qu'il n'avait reçu aucune objection et il lui faisait en outre savoir:

[TRADUCTION] ... que la Commission est prête à recevoir *votre demande de permis pour 1973* relatif audit tonnage, en plus de ce qui était permis en 1972. (Les italiques sont de moi).

La requérante estima que cette lettre constituait en fait la décision du C.T.E. de lui accorder l'augmentation de tonnage et qu'il restait simplement la démarche administrative de déli-

of issuing the licence. The respondent thought otherwise.

On May 22, 1973, the respondent notified the applicant that the Committee would hold a public hearing in Edmonton on June 4, 1973 in respect of all applications for increased operating authority for 1973. On May 24, 1973, the respondent further explained that since the aggregate tonnage covered by applications for 1973 licences was very much in excess of the aggregate tonnage licensed for 1972, for this reason, the Committee had decided that said additional tonnage could not be licensed until a careful investigation of the present and future of public convenience and necessity requirements for such tonnage had been completed and that the planned public hearing in Edmonton was a part of that investigation.

On the evidence before me, I am satisfied that the W.T.C. in these circumstances, not only had the right but the duty under sections 5 and 10(5) of the *Transport Act* (*supra*) to order this hearing and to determine the question of public convenience and necessity. I do not agree that applicant's letter of September 22, 1972, was an application as required under the Act—it was merely a preliminary approach. It was so treated by W.T.C. in its letter of December 13, 1972 where it advised the applicant that it was prepared to receive its application for licensing in 1973. Once the W.T.C. was made aware of the large increase in tonnage being asked for by various operators for 1973, it made what I consider the right and reasonable decision, namely, to call for a public hearing where the matter could be fully aired.

It is unfortunate that applicant went ahead and incurred substantial expenditures on the basis of the letter of December 13, 1972 and an assurance from an official of the Commission. However, I am sure the applicant was aware of the provisions of section 5 and section 10(5) of the Act and the necessity for the Commission to consider public convenience and necessity under both sections. I do not feel that it can now be heard to complain when the Commis-

vrance du permis. Ce n'était pas l'avis de l'intimée.

Le 22 mai 1973, l'intimée avisa la requérante que le Comité tiendrait une audience publique à Edmonton le 4 juin 1973 à l'égard de toutes les demandes d'augmentation de puissance d'exploitation pour 1973. Le 24 mai 1973, l'intimée donna une explication supplémentaire: étant donné que le tonnage global couvert par les demandes de permis de 1973 était de beaucoup supérieur au tonnage global permis en 1972, le Comité avait décidé de ne pas autoriser d'augmentation de tonnage avant d'avoir mené une enquête soigneuse sur les exigences de la nécessité et de la commodité présentes et futures du public à cet égard. Elle ajoutait que l'audience publique à Edmonton faisait partie de cette enquête.

Compte tenu de la preuve qu'on m'a soumise, je suis convaincu que dans ces circonstances le C.T.E. avait non seulement le droit mais l'obligation en vertu des articles 5 et 10(5) de la *Loi sur les transports* (précitée) d'ordonner cette audience et de statuer sur la question de la nécessité et de la commodité du public. Je ne considère pas que la lettre de la requérante du 22 septembre 1972 constituait une demande conforme aux exigences de la loi; il s'agissait simplement d'une prise de contact. C'est ainsi que l'a considérée le C.T.E. dans sa lettre du 13 décembre 1972 où il avisait la requérante qu'il était prêt à recevoir sa demande de permis pour 1973. S'étant rendu compte de l'importante augmentation de tonnage demandée par les différentes compagnies exploitantes pour l'année 1973, le C.T.E. a pris la décision, ce que je considère être sage et raisonnable, de convoquer une audience publique pour que l'affaire soit discutée à fond.

Il est regrettable que la requérante ait pris les devants et engagé d'importantes dépenses en se fondant sur la lettre du 13 décembre 1972 et sur une assurance donnée par un fonctionnaire de la Commission. Toutefois, je suis convaincu que la requérante connaissait les dispositions des articles 5 et 10(5) de la loi qui obligent la Commission à examiner la nécessité et la commodité du public. Je ne pense pas qu'on puisse réellement lui permettre de se plaindre quand la Commis-

sion seeks to discharge the duties and obligations imposed on it by the statute.

The application is therefore dismissed with costs.

sion cherche à s'acquitter des tâches et obligations que lui impose la loi.

En conséquence, la demande est rejetée avec dépens.