

A-39-75

A-39-75

**Okanagan Helicopters Ltd. (Applicant)**

v.

**Canadian Transport Commission and Erickson Air-Crane Company (Respondents)**

Court of Appeal, Jackett C.J., Pratte and Ryan JJ.—Ottawa, March 17 and 20, 1975.

*Judicial review—Appeal—Canadian Transport Commission granting respondent temporary authority to operate air service—Whether Commission erred in not giving applicant notice of respondent's application and opportunity to be heard—National Transportation Act, R.S.C. 1970, c. N-17 as am., s. 64(2) and (5)—Aeronautics Act, R.S.C. 1970, c. A-3 as am., s. 16(1), (3) and (4)—Federal Court Act, ss. 28 and 29—Air Carrier Regs., SOR/72-145, ss. 3(1)(g)(ii), 8(6) and 9(d).*

Apprehending possible application by respondent Erickson for permission to import Skycrane aircraft for use in connection with the "topping off" of the C.N. Tower in Toronto, Okanagan, a Canadian firm, informed the Commission that it had the "capability and resources" for the task. Subsequently, Okanagan was granted a one-year authority to provide Skycrane air service. On becoming aware that Erickson was endeavouring to obtain authority, applicant asked the Commission that it be informed of such applications, and that it be provided an opportunity to make representations. Eventually, Erickson was selected by Canron Limited, the Company responsible for erecting the topmost part of the tower, and applied for a licence. In view of the preference of C.N. Tower Ltd. and Canron for Erickson, the Air Transport Committee granted it the temporary authority. Okanagan maintained that in not providing it with an opportunity to be heard in connection with the Erickson application, the Committee breached the principles of natural justice.

*Held*, dismissing the application and appeal, there is no statutory or regulatory provision requiring the giving of notice or an opportunity to be heard. Okanagan was not denied a licence, nor was its one-year licence revoked or modified. It had made no significant investment in reliance on its licence which might, in the public interest, warrant protection. The facts do not establish sufficient interest to confer the rights claimed. The Committee did not err in law in considering the contract bids, and the preference of the contractor for Erickson. Section 64(2) of the *National Transportation Act* provides for a right of appeal to this Court regarding matters raised in the section 28 application. Because of section 29 of the *Federal Court Act*, a section 28 application is not available. Under section 64(5) of the *National Transportation Act*, the Court certifies to the Commission that the appeal from the decision of the Committee lacked merit.

JUDICIAL review and appeal.

**Okanagan Helicopters Ltd. (Requérante)**

c.

**La Commission canadienne des transports et Erickson Air-Crane Company (Intimées)**

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, les juges Pratte et Ryan—Ottawa, les 17 et 20 mars 1975.

*Examen judiciaire—Appel—La Commission canadienne des transports autorisant l'intimée à exploiter temporairement un service aérien—La Commission a-t-elle commis une erreur en n'avisant pas la requérante de la demande de l'intimée et en ne lui accordant pas la possibilité d'être entendue—Loi nationale sur les transports, S.R.C. 1970, c. N-17 et ses modifications, art. 64(2) et (5)—Loi sur l'aéronautique, S.R.C. 1970, c. A-3 et ses modifications, art. 16(1), (3) et (4)—Loi sur la Cour fédérale, art. 28 et 29—Règlement sur les transporteurs aériens, DORS/72-145, art. 3(1)(g)(ii), 8(6) et 9d).*

d Craignant que l'intimée Erickson ne sollicite l'autorisation d'importer l'aéronef Skycrane devant servir à la construction de l'antenne de la tour du C.N. à Toronto, la Okanagan, une compagnie canadienne a avisé la Commission qu'elle avait «la possibilité et les moyens» de fournir ce service. Par la suite, la Okanagan reçut l'autorisation, valable pendant un an, d'exploiter un service aérien utilisant le Skycrane. Mise au courant du fait que la Erickson essayait d'obtenir l'autorisation, la requérante demanda à la Commission de la tenir informée de telles demandes et d'avoir la possibilité de faire des observations. Finalement, la Erickson fut choisie par la Canron Limited, chargée de la construction de l'antenne de la tour, et demanda un permis. Compte tenu du fait que la C.N. Tower Ltd. et la Canron avaient choisi la Erickson, le comité des transports aériens accorda à cette dernière une autorisation temporaire. La Okanagan a soutenu qu'en ne lui accordant pas la possibilité de se faire entendre relativement à la demande présentée par la Erickson, le comité a violé les principes de justice naturelle.

g *Arrêt*: la requête et l'appel sont rejetés; il n'existe aucune disposition légale ou réglementaire qui exige de donner avis ou d'accorder la possibilité d'être entendu. On n'a pas refusé de permis à la Okanagan, ni modifié ou annulé son permis d'un an. Elle n'a fait, en ce qui concerne son permis, aucun investissement important qui, du point de vue de l'intérêt public, pourrait lui garantir une protection. Les faits ne prouvent pas qu'elle avait un intérêt suffisant, lui conférant les droits réclamés. Le comité n'a pas commis d'erreur de droit en prenant en considération les offres de contrat et la préférence de l'entrepreneur pour la Erickson. En vertu de l'article 64(2) de la *Loi nationale sur les transports*, il existe un droit d'appel devant cette cour relativement aux questions soulevées dans une demande présentée en vertu de l'article 28. En raison de l'article 29 de la *Loi sur la Cour fédérale*, une demande présentée en vertu de l'article 28 n'est pas recevable. En vertu de l'article 64(5) de la *Loi nationale sur les transports*, la Cour avise la Commission que l'appel de la décision du comité était irrecevable au fond.

EXAMEN judiciaire et appel.

## COUNSEL:

*F. Lemieux and M. Phelan* for applicant.  
*W. G. St. John* for respondent Canadian Transport Commission.  
*D. I. Brenner* for respondent Erickson Air-Crane Company. <sup>a</sup>

## SOLICITORS:

*Herridge, Tolmie, Gray, Coyne and Blair*, <sup>b</sup>  
 Ottawa, for applicant.  
*Legal Department, Canadian Transport Commission* for respondent Canadian Transport Commission.  
*Brenner, Abraham, Maxwell & Company*, <sup>c</sup>  
 Vancouver, for respondent Erickson Air-Crane Company.

*The following are the reasons for judgment delivered orally in English by*

RYAN J.: This is a section 28 application by Okanagan Helicopters Ltd. (referred to in these Reasons as "Okanagan") to review and set aside the decision of the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission, dated January 21, 1975, granting the respondent, Erickson Air-Crane Company (referred to as "Erickson"), temporary authority to operate a Class 7 Specialty—Aerial Construction—commercial air service<sup>1</sup> in order to provide an S64E helicopter as required in the construction of the C.N. Tower Building in Toronto. It is also an appeal from the same decision under subsection 64(2) of the *National Transportation Act*<sup>2</sup>. The application and the appeal were joined into one proceeding by order of the Court. <sup>f</sup>

Both Okanagan and Erickson had been aware for some time prior to January 1974 of the C.N. Tower project and were conscious of the capability of the Sikorsky Skycrane helicopter for the work involved. Canron Limited had been selected to erect the topmost part of the tower structure, <sup>g</sup>

<sup>1</sup> Class 7 specialty aerial construction commercial air service is a class of commercial air service established by subparagraph 3(1)(g)(ii) of the *Air Carrier Regulations*, SOR/72-145. It relates to "the use of rotating wing aircraft in construction work, including aerial hoisting, mountain tram line construction, aerial pole setting and aerial power line construction".

<sup>2</sup> R.S.C. 1970, c. N-17, as amended.

## AVOCATS:

*F. Lemieux et M. Phelan* pour la requérante.  
*W. G. St. John* pour l'intimée, la Commission canadienne des transports.  
*D. I. Brenner* pour l'intimée, Erickson Air-Crane Company.

## PROCUREURS:

*Herridge, Tolmie, Gray, Coyne et Blair*,  
 Ottawa, pour la requérante.  
*Les Services juridiques de la Commission canadienne des transports*, pour la Commission canadienne des transports.  
*Brenner, Abraham, Maxwell & Cie*, Vancouver, pour l'intimée, Erickson Air-Crane Company.

*Ce qui suit est la version française des motifs a du jugement prononcés oralement par*

LE JUGE RYAN: Okanagan Helicopters Ltd. (ci-après appelée «Okanagan») a introduit, en vertu de l'article 28, une demande d'examen et d'annulation d'une décision du comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports, en date du 21 janvier 1975, autorisant l'intimée, Erickson Air-Crane Company (ci-après appelée «Erickson»), à exploiter temporairement un service aérien commercial spécialisé<sup>1</sup> (classe 7)—construction au moyen d'aéronefs—afin de fournir un hélicoptère S64E requis pour la construction de la tour C.N. à Toronto. Il est également interjeté appel de la même décision en vertu du paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports*<sup>2</sup>. Sur ordre de la Cour, la demande et l'appel font l'objet d'une procédure unique.

Okanagan et Erickson avaient toutes deux été avisées, peu de temps avant le mois de janvier 1974, du projet de construction de la tour C.N. et savaient que l'hélicoptère Sikorsky Skycrane était en mesure d'effectuer le travail voulu. La Canron Limited avait été choisie pour ériger la partie <sup>h</sup>

<sup>1</sup> La classe 7: service aérien commercial spécialisé, construction au moyen d'aéronefs, relève du service aérien commercial établi par le sous-alinéa 3(1)(g)(ii) du *Règlement sur les transporteurs aériens*, DORS/72-145. Il concerne «l'emploi d'aéronefs à voilure tournante dans les travaux de construction, y compris le levage de fardeaux, la construction de voies ferrées en montagne, la pose de poteaux, la construction de lignes de transport d'énergie».

<sup>2</sup> S.R.C. 1970, c. N-17, et ses modifications.

consisting of a 300-foot high steel mast weighing about 300 tons. In connection with this project, negotiations and technical discussions with Erickson had been proceeding at least since the summer of 1973.

In November 1973, the solicitors for Okanagan wrote to the Air Transport Committee with respect to a possible application by Erickson for permission to import S64E Skycrane aircraft for use in the erection of the tower antenna. The solicitors requested that there should be no allowance for importation of an S64 aircraft "as our clients have the capability and resources and are willing and able to provide this service".

The Secretary of the Air Transport Committee replied on November 27, 1973:

We may say that it has been the Committee's policy to require foreign carriers seeking to complete contracts for flying services in Canada whenever possible to do so under the authority of an appropriately licensed Canadian carrier.

It should be noted however that a Canadian carrier would of necessity have to have the appropriate licensed authority before any consideration could be given to the question of importing aircraft even if only of a temporary nature.

By an order dated January 31, 1974, the Air Transport Committee authorized Okanagan to provide a Class 7 Specialty—Aerial construction—commercial air service using one Sikorsky S64E (Skycrane) aircraft in Group E-RW under its previously issued licence No. A.T.B. 512/50(H). The authority was valid for one year, terminating January 31, 1975. Okanagan was required by the order to apprise the Committee of its future intentions on or before October 31, 1974.

A letter, dated January 22, 1974, from Evergreen Helicopters, Inc., McMinnville, Oregon, to Okanagan has obvious relevance to the January 31, 1974, licence to Okanagan. The letter reads:

This letter confirms our intent to enter into a one year agreement with Okanagan Helicopters Ltd. for the lease of our S-64 to Okanagan for intermittent periods of time during the term of the agreement.

In addition to providing the S-64 helicopter Evergreen Helicopters is prepared to furnish as required qualified pilots,

supérieure de la structure de la tour, comprenant un mât en acier de 300 pieds de haut et d'un poids d'environ 300 tonnes. Dans le cadre de ce projet, on avait mené, au moins depuis l'été 1973, des négociations et des discussions techniques avec Erickson.

En novembre 1973, les avocats d'Okanagan ont écrit au comité des transports aériens au sujet d'une éventuelle demande présentée par Erickson sollicitant l'autorisation d'importer un aéronef Skycrane S64E devant servir à la construction de l'antenne de la tour. Les avocats demandaient que cette importation soit refusée [TRADUCTION] «puisque nos clients ont la possibilité et les moyens de fournir ce service et sont désireux et capables de le faire».

Le secrétaire du comité des transports aériens a adressé la réponse suivante, le 27 novembre 1973:

[TRADUCTION] Nous pouvons affirmer que la politique du comité a toujours consisté à demander aux transporteurs étrangers cherchant à signer des contrats pour la prestation de services aériens au Canada, dans la mesure du possible, de les conclure sous l'autorité d'un transporteur canadien détenant le permis approprié.

Il faudrait remarquer, toutefois, qu'un transporteur canadien doit nécessairement avoir le permis approprié avant que la question de l'importation d'aéronef, ne puisse être examinée, même s'il ne s'agissait que d'un permis temporaire.

Par ordonnance émise le 31 janvier 1974, le comité des transports aériens autorisait Okanagan à exploiter un service aérien commercial spécialisé (classe 7)—construction au moyen d'aéronefs—utilisant un aéronef Sikorsky S64E (Skycrane) du groupe E-RW en vertu de son permis n° A.T.B. 512/50(H) déjà existant. Cette autorisation était valable un an et expirait le 31 janvier 1975. Aux termes de l'ordonnance, Okanagan était tenu d'informer le comité de ses intentions futures et ce, au plus tard le 31 octobre 1974.

La lettre de la Evergreen Helicopters, Inc., de McMinnville (Oregon), datée du 22 janvier 1974 et adressée à Okanagan est manifestement en rapport avec le permis délivré le 31 janvier 1974 à Okanagan. En voici le contenu:

[TRADUCTION] La présente lettre confirme notre intention de conclure un contrat de location d'un an avec la Okanagan Helicopters Ltd. pour l'utilisation intermittente de notre S-64 par Okanagan pendant toute la durée dudit contrat.

En plus de cet hélicoptère S-64, la Evergreen Helicopters est prête à fournir, suivant les besoins, les pilotes et les mécaniciens

qualified mechanics, maintenance to M.O.T. standards, support equipment, spares and parts. Hull and full liability insurance tailored to the requirements of each active time period the aircraft operates in Canada will be provided to the extent required by mutual agreement of the Parties hereto.

Okanagan will provide necessary Canadian clearance for entry of the aircraft, crews, support gear and/or what may be required to undertake each specific project during the term of the agreement.

It is recognized that since each specific helicopter construction project must be costed on its own merit and will involve varying operational approaches, payment to Evergreen by Okanagan for each project must be determined for each project. In view of this fact lease payments will be calculated and mutually agreed upon prior to the commencement of each project during the term of the agreement.

By letter dated May 17, 1974, to the Secretary of the Committee, the solicitors for Okanagan stated that they were aware that another helicopter company was attempting to obtain Group E authority to use larger aircraft in the rotating wing field. They asked to be informed of such applications and expressed an intention to intervene and to make representations to the effect that the granting of any additional Group E authority in Canada could not be justified and would be detrimental to the authority of Okanagan to provide Group E aircraft in the aerial construction field. In reply, the Secretary of the Committee wrote:

As you know, Class 7 Specialty Aerial Construction does not require the giving of public notice, nor a showing of public convenience and necessity. By reason of this, intervention is not invited concerning particular applications.

On June 5, 1974, Okanagan through their solicitors again wrote to the Committee indicating their understanding that another person had applied for either a Class 4 licence or a Class 7, Group E-RW rotating wing licence. Again they requested an opportunity to make submissions. This time the reply was that applications for Class 4 would be given public notice and that some sub-classifications of Class 7 are given public notice: "In any event, it is noted that you were asking for an opportunity to make submissions in respect of such applications and in this respect your request will be given consideration and you will be informed of the direction of the Committee as soon as such

qualifiés, à assurer l'entretien conformément aux normes du ministère des Transports de l'Ontario et à fournir le matériel d'appoint et les pièces de rechange. Une assurance couvrant l'aéronef et les risques divers, conforme aux exigences pour chaque heure de vol effectuée au Canada par l'aéronef, sera fournie dans la mesure convenue entre les parties ci-dessus.

a Okanagan remplira les formalités nécessaires au Canada pour l'entrée de l'aéronef, les équipages, les servitudes et tout ce qui peut être nécessaire pour la réalisation de chaque projet particulier pendant la durée du contrat.

b Il est convenu que, puisque le coût de chaque projet de construction particulier au moyen d'un hélicoptère doit se juger sur sa valeur propre et implique des approches opérationnelles différentes, il faudra déterminer les sommes dues par Okanagan à Evergreen pour chaque projet particulier. A cet égard, le prix de la location sera calculé et fera l'objet d'un accord mutuel avant le début de chaque projet pendant la durée du contrat.

Par lettre en date du 17 mai 1974 adressée au secrétaire du comité, les avocats d'Okanagan déclaraient savoir qu'une autre compagnie d'hélicoptères essayait d'obtenir une autorisation du groupe E pour exploiter un plus gros aéronef dans la catégorie des aéronefs à voilure tournante. Ils demandaient à être tenus informés de ces demandes et manifestaient l'intention d'intervenir et de déposer des observations portant que l'octroi de toute nouvelle autorisation s'appliquant au groupe E au Canada ne pouvait aucunement se justifier et porterait préjudice à l'autorisation d'Okanagan d'exploiter un aéronef du groupe E dans le domaine de la construction au moyen d'aéronefs. Le secrétaire du comité a formulé la réponse suivante:

[TRADUCTION] Comme vous le savez, la construction au moyen d'aéronefs, service spécialisé (classe 7) n'exige aucun avis public ni la preuve de son bien-fondé ou de sa nécessité. Pour ces motifs, il n'y a pas lieu de s'opposer à ces demandes particulières.

Le 5 juin 1974, sur demande d'Okanagan, ses avocats adressèrent au comité une nouvelle lettre dans laquelle ils déclaraient savoir qu'une autre personne avait demandé soit un permis de la classe 4 soit un permis de la classe 7, groupe E-RW à voilure tournante. Ils demandaient à nouveau la possibilité de déposer leurs observations. La réponse précisait cette fois-là que les demandes pour obtenir le permis de la classe 4 feraient l'objet d'avis public et que certaines sous-catégories de la classe 7 font l'objet d'avis public: [TRADUCTION] «De toute façon, nous notons que vous demandez la possibilité de déposer vos observations relativement à ces demandes et, à cet égard,

direction is known.” Presumably the direction in mind would be a direction, if any, that the Committee might give under subsection 8(6) of the *Air Carrier Regulations*<sup>3</sup>.

By letter dated October 31, 1974, written pursuant to the terms of the Committee order of January 31, 1974, Okanagan requested continuation of its licence to use a Sikorsky S64E (Skycrane) aircraft in Group E-RW for a further one-year period; it supported its request with particulars of its future intentions: one circumstance mentioned in the letter was that Okanagan “has become engaged in dealing with Canron and advising them of its efforts to provide the most economic S-64 service”.

The Secretary of the Air Transport Committee acknowledged this letter on December 13, 1974. The Secretary’s letter referred to a possible contract between Okanagan and Canron Limited:

I am directed to inform you that before the Committee can reach a decision on the application for the extension of authority for a further one year period, the Committee requires information in respect of contract figures from Okanagan in respect of a possible contract with Canron Limited.

This letter also confirms the visit from Mr. K. W. Steele of Okanagan Helicopters Ltd. in our offices last Wednesday, December 11th, at which time Mr. Steele made mention of the discussions which had been held with Canron Limited. It would be helpful if you could provide the Committee with written information concerning the progress which has been made and which I believe may be related to a possible contract. I believe it would also be helpful if some mention was made as to the manner of arrangements proposed to be negotiated with respect to the possible use of the Sky Crane in Canada under the licence authority held by the Company.

The letter also acknowledged receipt of copies of communications between Okanagan and Erickson relating to possible arrangements between the companies regarding the use of an Erickson Skycrane in Canada.

On December 30, 1974, Okanagan replied in detail to the Committee letter of December 13,

<sup>3</sup> Subsection 8(6) of the *Air Carrier Regulations*, SOR/72-145, reads:

(6) The Committee may direct that such public or other notice of an application as it deems reasonable be given by and at the expense of the applicant.

voire requête sera examinée et vous serez avisée de la directive prise par le comité aussitôt qu’elle sera connue». Il s’agirait, sans doute, d’une directive, s’il en est, que le comité pourrait prendre conformément à l’article 8(6) du *Règlement sur les transporteurs aériens*<sup>3</sup>.

Par lettre en date du 31 octobre 1974 rédigée conformément aux termes de l’ordonnance du comité du 31 janvier 1974, Okanagan demanda la prorogation de son permis pour exploiter un aéronef Sikorsky S64E (Skycrane) du groupe E-RW pour une période supplémentaire d’un an; elle étaya sa demande en donnant le détail de ses intentions futures: la lettre faisait mention du fait qu’Okanagan [TRADUCTION] «a engagé des négociations avec la Canron et les informe qu’elle fait tout son possible pour fournir le service d’aéronef S-64 le plus économique».

Le secrétaire du comité des transports aériens accusa réception de cette lettre le 13 décembre 1974. La lettre du secrétaire faisait état d’un contrat éventuel entre Okanagan et la Canron Limited:

[TRADUCTION] Je suis tenu de vous informer que le comité, avant de pouvoir rendre une décision sur la demande de prorogation du permis pour une période supplémentaire d’un an, demande des renseignements sur les chiffres avancés par Okanagan à l’égard d’un contrat éventuel avec la Canron Limited.

Cette lettre confirme également la visite de K. W. Steele, représentant de la Okanagan Helicopters Ltd. qui s’est présenté à nos bureaux mercredi dernier, le 11 décembre, et a relaté les discussions qui avaient eu lieu avec la Canron Limited. Vous pourriez utilement adresser au comité tous les renseignements écrits sur les progrès réalisés qui, selon moi, peuvent être afférents à un contrat éventuel. Vous pourriez aussi utilement faire état du genre d’accords que vous envisagez de conclure quant à l’utilisation possible du Sky Crane au Canada en vertu du permis que détient la compagnie.

La lettre accusait également réception des copies de la correspondance échangée entre Okanagan et Erickson au sujet des accords possibles entre les compagnies pour l’utilisation d’un Skycrane Erickson au Canada.

Le 30 décembre 1974, Okanagan répondait en détail à la lettre du comité du 13 décembre 1974.

<sup>3</sup> Voici le texte du paragraphe 8(6) du *Règlement sur les transporteurs aériens*, DORS/72-145.

(6) Le Comité peut exiger que le postulant, à ses frais, fasse connaître sa demande par avis public ou autrement, comme il le juge raisonnable.

1974. The reply stated that the company was assembling data for the purpose of making a specific proposal to Canron by January 15, 1975. It also outlined possibilities and plans for developing the helicopter market in the area of construction. *a*

By letter dated December 5, 1974, Mr. Eccles, Operations Manager of Canron Limited, Eastern Structural Division, wrote to the solicitors for Erickson. I quote from this letter: *b*

After lengthy discussions with Erikson Air-Crane and Okanagan Helicopters Ltd., we have selected Erikson as the Company best suited to provide us with helicopter service for this project. However, we are advised by the Air Transport Committee, Ottawa that Erikson has not applied for or obtained a license. *c* We therefore request that you expedite this application so that, once obtained, we can finalize a contract with Erikson for the performance of the work.

The application of Erickson, dated January 8, 1975, was sent to the Air Transport Committee by Erickson's solicitors by letter dated January 13, 1975. The application was for temporary authority to operate a Class 7 Specialty—commercial air service—aerial construction using Group E-RW aircraft; specifically it was for permission to provide helicopter service to assist Canron Limited in supplying and erecting the antenna mast structure for the C.N. Tower project in Toronto. *e*

The Erickson application made reference to Okanagan and to support for the application from Canron and C.N. Tower Limited in the following passages: *f*

Erickson Air-Crane Company submits that there is no operator presently licenced in Canada who has either the trained personnel or the technical expertise required to perform the proposed service. It is further submitted that Erickson Air-Crane Company is the only operator in the world presently capable of providing the unique and specialized service that is required to erect the antenna mass structure on the CN tower project. *g*

This application is made with the full knowledge and support of both Canron Limited and CN Tower Limited as indicated by the attached exhibits. *h*

The applicant is aware of the Committee's guide lines respecting the licencing of foreign air carriers; however, in this case, for the purpose of completing the steel erection on the CN Tower site the applicant respectfully submits that there is no operator in Canada qualified to provide the proposed service. *i*

Dans sa réponse, elle indiquait que la compagnie rassemblait les données aux fins de faire une offre formelle à la Canron le 15 janvier 1975. Elle soulignait également les possibilités et les projets de développement de l'emploi d'hélicoptères dans le domaine de la construction. *a*

Par lettre datée du 5 décembre 1974, Eccles, directeur des opérations de la Canron Limited, Eastern Structural Division, s'est adressé aux avocats d'Erickson. Voici un extrait de cette lettre: *b*

[TRADUCTION] Au terme de longues discussions avec la Erikson Air-Crane et l'Okanagan Helicopters Ltd., nous avons décidé qu'Erickson était la compagnie la plus apte à nous fournir un service d'hélicoptères dans le cadre de ce projet. Toutefois, le comité des transports aériens d'Ottawa nous a informés qu'Erickson n'avait ni demandé ni obtenu de permis. En conséquence, nous requérons que vous introduisiez cette demande de façon que, une fois le permis obtenu, nous puissions signer un contrat avec Erickson pour l'exécution du travail. *c*

Par lettre datée du 13 janvier 1975, les avocats d'Erickson adressèrent au comité des transports aériens la demande de leur cliente datée du 8 janvier 1975. Cette demande visait à obtenir une autorisation temporaire pour exploiter un service aérien commercial spécialisé (classe 7), construction au moyen d'aéronefs, utilisant un aéronef du groupe E-RW; il s'agissait expressément d'obtenir l'autorisation d'assurer un service d'hélicoptère pour aider la Canron Limited à fournir et à ériger le mât soutenant l'antenne dans le cadre du projet de la tour C.N. à Toronto. *d*

La demande d'Erickson mentionnait Okanagan et visait à étayer la demande émanant de la Canron et de la C.N. Tower Limited, en voici un extrait: *e*

[TRADUCTION] La compagnie Erickson Air-Crane prétend qu'il n'existe aucun exploitant au Canada actuellement titulaire d'un permis et possédant soit le personnel expérimenté soit les connaissances techniques requises pour exécuter le service projeté. Il est allégué, par ailleurs, que la compagnie Erickson Air-Crane est le seul exploitant au monde actuellement capable de fournir ce service unique et spécialisé requis pour ériger le mât soutenant l'antenne dans le cadre du projet de la tour C.N. *f*

Cette demande est présentée avec l'assentiment et l'appui complets tant de la Canron Limited que de la C.N. Tower Limited comme l'indiquent les pièces ci-jointes. *g*

La requérante connaît la politique du comité concernant l'octroi de permis aux transporteurs aériens étrangers; toutefois, en l'espèce, aux fins d'achever la construction de la structure en acier sur l'emplacement de la tour C.N. la requérante prétend, en toute déférence, qu'il n'existe aucun exploitant au Canada apte à fournir le service en cause. *h*

To the best of the applicant's knowledge, only one Canadian air carrier is presently licenced to operate S-64E aircraft in Canada. This operator, Okanagan Helicopters Ltd. obtained a temporary one (1) year authority in January or February in 1974 and entered into a lease agreement with Evergreen Helicopters Ltd. of Oregon. Notwithstanding this Okanagan/Evergreen "arrangement", neither of these Companies have ever operated a S-64E in Canada either before or after this authority was obtained.

While Okanagan Helicopters Ltd. was invited by Canron Limited to bid on the CN Tower erection project, as of January 3, 1975, Canron had received no adequate proposals from Okanagan. In any event however, Canron does not consider that either Okanagan Helicopters Ltd. or Evergreen Helicopters Ltd. has the technical expertise required to perform the service that the applicant proposes to provided.

### 5. PRESENT TRANSPORTATION FACILITIES

As outlined herein, there are no S-64E aircraft based in Canada and available for hire. The one Canadian licencee, Okanagan Helicopters Ltd., has never operated a S-64E in Canada since it obtained a one year temporary operating authority, which authority is almost due to expire.

By letter dated January 15, 1975, Okanagan made a detailed proposal in respect of helicopter services to Canron Limited. A copy of this proposal, with a breakdown of the pricing, was sent to the Air Transport Committee. By telex of January 17, 1975, Canron Limited informed the Commission of the figures for lump sums and extras submitted by Okanagan and Erickson in their bids to provide helicopter services for the tower antenna.

Okanagan also sent a message to the Commission that was marked as having been received on January 20, 1975, asking to be informed of any applications for special permission to operate Group E aircraft in Canada and requesting the opportunity of attending on the Committee before a decision was taken.

I would add that immediately before the Erickson application was heard by the Air Transport Committee, Malachy Grant, Director of Design and Construction, C.N. Tower Ltd., sent a telex message to the Commission in which he said that his company had analyzed the alternatives and was concerned that "... it would not be wise to use any crew other than the Erickson pilots on this project. Other firms have experience in locating hydro or microwave lines but we feel that the Erickson firm is much more experienced in construction type

Pour autant que la requérante le sache, un seul transporteur aérien au Canada détient actuellement un permis l'autorisant à exploiter un aéronef S-64E au Canada. Il s'agit de la Okanagan Helicopters Ltd. qui a obtenu une autorisation temporaire d'un (1) an en janvier ou février 1974 et a conclu un contrat de location avec la Evergreen Helicopters Ltd. de l'Orégon. En dépit de cet «accord» entre Okanagan et Evergreen, aucune des deux compagnies n'a exploité un aéronef S-64E au Canada ni avant ni après l'obtention de ce permis.

Bien qu'elle ait sollicité une offre de la Okanagan Helicopters Ltd. dans le cadre du projet de construction de la tour C.N., la Canron Limited, le 3 janvier 1975, n'avait reçu aucune proposition satisfaisante de la part d'Okanagan. En tout état de cause, la Canron considère que ni la Okanagan Helicopters Ltd. ni la Evergreen Helicopters Ltd. ne possèdent la compétence technique requise pour la prestation du service que la requérante se propose de fournir.

### 5. MOYENS DE TRANSPORT ACTUELS

Comme on l'a souligné précédemment, il n'existe aucun aéronef S-64E basé au Canada susceptible d'être loué. La Okanagan est la seule détentrice de permis au Canada, elle n'a jamais exploité de S-64E au Canada depuis qu'elle a obtenu une autorisation temporaire d'exploitation valable un an, qui vient prochainement à expiration.

Par lettre datée du 15 janvier 1975, Okanagan a présenté une offre détaillée à la Canron Limited pour le service d'hélicoptère. Une copie de cette offre, accompagnée d'une ventilation du prix, a été adressée au comité des transports aériens. Par télex du 17 janvier 1975 la Canron Limited a informé la Commission des prix forfaitaires et frais supplémentaires figurant dans les offres respectives d'Okanagan et d'Erickson pour fournir le service d'hélicoptère dans le cadre de la construction de l'antenne de la tour.

Okanagan a également adressé un message à la Commission, que celle-ci a reçu le 20 janvier 1975, dans lequel elle demandait à être tenue informée de toutes les demandes d'autorisation spéciale pour l'exploitation d'un aéronef du groupe E au Canada et sollicitait la possibilité d'assister à la réunion du comité avant qu'il ne prenne une décision.

Je voudrais ajouter qu'immédiatement avant que le comité des transports aériens ne procède à l'audition de la demande d'Erickson, Malachy Grant, directeur des projets et de la construction de la C.N. Tower Ltd., a envoyé un message télex à la Commission dans lequel il indiquait que sa compagnie avait analysé les possibilités et était convaincue que [TRADUCTION] «... il ne serait pas prudent d'utiliser dans le cadre de ce projet d'autres pilotes que ceux d'Erickson. D'autres compagnies sont familiarisées avec la localisation

operations which are more delicate and vulnerable. We would not feel confident using a less experienced crew." He also gave a comparison of the Okanagan and Erickson bids, showing that that of Okanagan was \$197,000 over that of Erickson. He emphasized the urgency of the matter: the helicopter operation was expected to begin as early as March 1, 1975.

On January 21, 1975, the Secretary of the Air Transport Committee sent a telex message to the solicitors of Erickson informing them of the decision of the Committee on the Erickson application. A confirming letter reads:

Reference is hereby made to an application under cover of a letter dated January 13th on behalf of Erickson Air-Crane Company in the matter of temporary authority to operate a Class 7 Specialty—Aerial Construction—commercial air service, to provide an S64E helicopter as required in the construction of the C.N. Tower Building.

I am directed to inform you that the Committee has considered the said application and has noted that to this date no Canadian commercial air carrier owns or has operated a Sikorsky S64E in Canada. In view of the unique nature of the erection operations requiring the use of an S64E (Skycrane) helicopter, the weights and elevations involved, the imminent scheduling of the said work to be performed in erecting the antenna atop the C.N. Tower Building on behalf of C.N. Tower Ltd. and its contractor for this purpose—Canron Ltd., Eastern Structural Division, and further in view of the clearly expressed preference of C.N. Tower Ltd. and Canron Ltd. to engage the expertise of Erickson Air-Crane Company for this work, the Committee is satisfied that it would be in the public interest to permit Erickson Air-Crane Company to enter Canada to provide the required services in this case only—subject to it being awarded the contract for the provision of S64E aircraft in this connection, and further, subject to meeting the requirements of Ministry of Transport and other government departments concerned.

The foregoing serves to confirm Committee telex of January 21, 1975, which provided advance notice in the subject matter. With respect to Ministry of Transport, its regional offices in Toronto should be contacted as early as possible and in any event prior to an S64E entering Canadian airspace. A copy of this authority must be immediately available to Canadian authorities during operations with the said machine in Canada.

In support of its application and appeal, Okanagan submitted that "... by not providing the applicant [Okanagan] with an opportunity to make representations in connection with the

de câbles transporteurs d'énergie hydro-électrique ou de micro-ondes mais nous estimons que la compagnie Erickson possède beaucoup plus d'expérience dans les opérations du type construction qui sont plus complexes et plus délicates. Si l'on faisait appel à un équipage moins expérimenté, nous ne nous sentirions pas en confiance». Il a également établi une comparaison entre l'offre d'Okanagan et celle d'Erickson montrant que la première excédait de \$197,000 la seconde. Il a souligné l'urgence de la question: on s'attendait à commencer les travaux nécessitant les services d'un hélicoptère dès le 1<sup>er</sup> mars 1975.

Le 21 janvier 1975, le secrétaire du comité des transports aériens envoya un message télex aux avocats d'Erickson les informant de la décision du comité sur la demande d'Erickson. La lettre de confirmation est rédigée comme suit:

[TRADUCTION] Les présentes ont trait à une demande présentée sous pli daté du 13 janvier, au nom de la Erickson Air-Crane Company relativement à une autorisation temporaire d'exploiter un service aérien commercial spécialisé (classe 7)—construction au moyen d'aéronefs—afin de fournir un hélicoptère S64E requis pour la construction de la tour C.N.

Je suis tenu de vous informer que le comité a examiné ladite demande et a observé que jusqu'à présent aucun transporteur commercial aérien canadien ne possède ou n'a mis en service un Sikorsky S64E au Canada. Compte tenu de la nature spéciale des opérations de construction requérant l'utilisation d'un hélicoptère S64E (Skycrane), du poids et des hauteurs en cause, du début imminent des travaux que comporte la construction de l'antenne au sommet de la tour C.N. pour le compte de la C.N. Tower Ltd. et de son entrepreneur dans le cadre de ce projet, la Canron Ltd., Eastern Structural Division, et, compte tenu, de la préférence clairement exprimée de la C.N. Tower Ltd. et de la Canron Ltd. de recourir aux connaissances techniques de la Erickson Air-Crane Company pour ce travail, le comité est convaincu qu'il serait d'intérêt public de permettre à la Erickson Air-Crane Company d'entrer au Canada pour fournir les services requis uniquement à cette fin, sous réserve de se voir octroyer le contrat de location de l'aéronef S64E à cet effet, et, en outre, sous réserve de satisfaire aux exigences du ministère des Transports et autres ministères concernés.

La présente confirme le télex du comité en date du 21 janvier 1975 qui constituait un avis anticipé sur cette question. Il conviendrait de se mettre en rapport dans les meilleurs délais avec les bureaux régionaux à Toronto du ministère des Transports et, de toute façon, avant l'entrée d'un S64E dans l'espace aérien canadien. Une copie de cette autorisation doit être mise sans délai à la disposition des autorités canadiennes durant l'exécution des travaux par ladite machine au Canada.

A l'appui de sa demande et de l'appel, Okanagan a fait valoir que [TRADUCTION] «... en ne fournissant pas à la requérante [Okanagan] la possibilité de déposer ses observations relativement



application by Erickson Air-Crane to operate a Skycrane helicopter in Canada, the Air Transport Committee breached the principles of natural justice.”

The decision to permit Erickson to provide the required helicopter service for construction of the antenna on the C.N. tower was made under subsection 16(1) of the *Aeronautics Act*<sup>4</sup>, which reads:

16. (1) The Commission may issue to any person applying therefor a licence to operate a commercial air service in the form of licence applied for or in any other form.

Subsections 16(3) and 16(4) provide:

(3) 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.

(4) The Commission may exempt from the operation of the whole or any part of subsection (3), any air carrier or commercial air service or any class or group thereof, except a scheduled commercial air service operating wholly within Canada or the operator thereof either generally or for a limited period or in respect of a limited area, if in the opinion of the Commission such exemption is in the public interest.

By virtue of paragraph 9(d) of the *Air Carrier Regulations*, a person who applies for a licence to operate a Class 7 Specialty commercial air service for aerial construction is excluded from the operation of subsection 16(3) of the Act.

There is no specific statutory or regulatory provision that would require the giving of notice to Okanagan of the Erickson application or affording Okanagan the opportunity to be heard in respect of it. The question remains, however, whether, apart from specific statutory or regulatory mandate, the principles of natural justice would exact notice to Okanagan and some opportunity to make submissions.

This is not a case in which Okanagan was denied a licence, nor is it one in which its one-year licence, granted January 31, 1974, in respect of the use of a Sikorsky S64E (Skycrane) aircraft was either revoked or modified. The January 31, 1974

<sup>4</sup>R.S.C. 1970, c. A-3, as amended.

à la demande présentée par la Erickson Air-Crane pour exploiter un hélicoptère Skycrane au Canada, le comité des transports aériens a violé les principes de justice naturelle».

a La décision autorisant Erickson à fournir le service d'hélicoptère requis pour la construction de l'antenne de la tour C.N. a été prise en vertu du paragraphe 16(1) de la *Loi sur l'aéronautique*<sup>4</sup> qui se lit comme suit:

b 16. (1) La Commission peut délivrer, à toute personne qui en fait la demande, un permis d'exploitation d'un service aérien commercial qui revêt la forme du permis demandé ou toute autre forme.

c Les paragraphes 16(3) et 16(4) stipulent ce qui suit:

(3) 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.

d (4) La Commission peut exempter de l'application de la totalité ou de quelque partie du paragraphe (3) tout transporteur aérien ou tout service aérien commercial, ou quelque catégorie ou groupe des susdits, sauf un service aérien commercial à horaire exploité entièrement à l'intérieur du Canada, ou l'exploitant d'un tel service, soit d'une manière générale, soit pour une période limitée ou à l'égard d'une région restreinte, si, de l'avis de la Commission, cette exemption est dans l'intérêt public.

e Aux termes de l'alinéa 9d) du *Règlement sur les transporteurs aériens*, une personne qui sollicite un permis pour exploiter un service aérien commercial spécialisé (classe 7)—construction au moyen d'aéronefs—se trouve exclue de l'application du paragraphe 16(3) de la Loi.

f Il n'existe aucune disposition légale ou réglementaire précise qui exige de donner à Okanagan avis de la demande d'Erickson ou d'accorder à Okanagan la possibilité d'être entendue à cet égard. Toutefois, la question reste de savoir si, mis à part un mandat légal ou réglementaire spécifique, les principes de justice naturelle exigeraient qu'un avis soit donné à Okanagan et qu'on lui reconnaisse la possibilité de déposer ses observations.

g Il ne s'agit ni d'une affaire dans laquelle on a refusé un permis à Okanagan ni d'une affaire dans laquelle son permis d'un an accordé le 31 janvier 1974 relativement à l'exploitation d'un aéronef Sikorsky S64E (Skycrane) a été soit annulé soit

<sup>4</sup>S.R.C. 1970, c. A-3, et ses modifications.

order did not purport to place Okanagan in a position of monopoly. Actually, the period stipulated in that order had almost come to an end when the Erickson permit was granted. During the one-year experimental period Okanagan had not acquired an S64E aircraft; at most, it had Evergreen's statement of intent to lease such an aircraft to it and to provide the crew. There is not here a situation in which a licensee, in justifiable reliance on its licence or on an expectation of renewal, had made a significant investment which might in the public interest arguably warrant protection, at least for a time, against a competitor. The hard, central fact of this case is that Okanagan and Erickson had competed for a specific job, the Toronto tower antenna contract, and subject to getting the licence in question, Erickson had obviously won. Okanagan would itself have had to get its licence renewed had it been the winner. Okanagan's interest in making submissions to the Committee was its interest in seeing that Erickson was not given the permission that would enable it to take up the contract. Just possibly, I suppose, if Erickson's application had been denied and Okanagan's own licence were renewed, Okanagan might have succeeded in getting the antenna contract by default, and just possibly, if it had secured the contract, Okanagan's position in respect of its application for renewal might have been somewhat improved. This, however, is all so very speculative and does not, in my view, establish a sufficient interest to warrant conferring on Okanagan a natural justice right to be given notice of and to participate in a proceeding having to do with Erickson's application for a one-job permit.

Actually, I am more concerned over the effect of the adverse assertions respecting Okanagan in Erickson's application. But I do not believe that, in the circumstances of this case, the fact they were made is enough to confer on Okanagan the right to notice and hearing where, apart from the allegations, there was no such right.

modifié. L'ordonnance du 31 janvier 1974 n'était pas censée placer Okanagan dans une situation de monopole. De fait, la période fixée dans cette ordonnance était presque achevée lorsque le permis d'Erickson a été accordé. Au cours de la période d'essai d'un an, Okanagan n'avait pas obtenu d'aéronef S64E; tout au plus, elle disposait de la déclaration d'intention d'Evergreen de lui louer ce genre d'aéronef et de lui fournir l'équipage. Il ne s'agit pas en l'espèce d'une situation où un détenteur de permis, se fondant à juste titre sur son permis ou sur un espoir de renouvellement, avait fait un investissement important qui, du point de vue de l'intérêt public, pourrait garantir, de façon discutable, la protection, tout du moins pendant un certain temps, contre un concurrent. En l'espèce, le fait déterminant et saillant est qu'Okanagan et Erickson ont été en concurrence pour un travail particulier, à savoir, le contrat de construction de l'antenne de la tour à Toronto et, sous réserve d'obtenir le permis en question, Erickson a manifestement gagné la partie. Okanagan devrait elle-même obtenir le renouvellement de son permis, si elle en était sortie vainqueur. L'intérêt pour Okanagan de déposer ses observations devant le comité se confondait avec son intérêt de veiller à ce que Erickson n'obtienne pas l'autorisation lui permettant d'enlever le contrat. Selon toute vraisemblance, je suppose que, si la demande d'Erickson avait été refusée et le permis d'Okanagan renouvelé, cette dernière aurait pu réussir, par forfait, à obtenir le contrat de construction de l'antenne et, selon toute vraisemblance, si elle avait obtenu le contrat, la situation d'Okanagan à l'égard de sa demande de renouvellement s'en serait trouvée d'une certaine façon améliorée. Il s'agit, toutefois, d'une pure spéculation qui, selon moi, n'établit pas un intérêt suffisant de nature à conférer à Okanagan un droit de justice naturelle à recevoir un avis et à intervenir dans une procédure concernant la demande d'Erickson sollicitant un permis couvrant un seul projet.

En réalité, je suis beaucoup plus préoccupé de l'effet des allégations défavorables à Okanagan dans la demande d'Erickson. Mais je ne crois pas que, dans les circonstances de l'espèce, leur présence soit suffisante pour conférer à Okanagan le droit à un avis et à une audition lorsque, mises à part les allégations, ce droit n'existait pas.

In a case such as this, determination of status to participate requires a careful weighing of the facts in respect of the interests asserted, and a practical judgment on whether in the circumstances fairness requires notice and an opportunity to make submissions. I have decided that in this case it does not.

Okanagan also submitted that the Air Transport Committee erred in law by taking into account the contract bids for the antenna job and the preference of the contractor for Erickson. This submission is not sustainable.

Under subsection 64(2) of the *National Transportation Act* there is a right of appeal to this Court in respect of matters raised in the section 28 application to review and set aside. Because of section 29 of the *Federal Court Act*, it follows that in this case a section 28 application is not available to the applicant. The section 28 application should therefore be dismissed.

I would also dismiss the appeal brought under subsection 64(2) of the *National Transportation Act*, and under subsection 64(5) I would certify to the Canadian Transport Commission our opinion that the appeal from the decision of the Air Transport Committee, dated January 21, 1975, granting Erickson Air-Crane Company temporary authority to operate a Class 7 Specialty—aerial construction—commercial air service in order to provide an S64E helicopter as required in the construction of the C.N. Tower building in Toronto lacked merit.

\* \* \*

JACKETT C.J. concurred.

\* \* \*

PRATTE J. concurred.

Dans une affaire comme celle qui nous occupe, déterminer la qualité de participant exige une appréciation bien mesurée des faits relativement aux intérêts revendiqués ainsi qu'un jugement pratique sur le point de savoir si, dans les circonstances, la justice exige qu'on donne un avis et une possibilité de présenter des observations. J'ai conclu que ce n'était pas le cas en l'espèce.

Okanagan a prétendu également que le comité des transports aériens a commis une erreur de droit en prenant en considération les offres dans le contrat pour la construction de l'antenne et la préférence de l'entrepreneur pour Erickson. Cette prétention ne peut tenir.

En vertu du paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports*, il existe un droit d'appel devant la présente cour relativement aux questions soulevées dans la demande d'examen et d'annulation en vertu de l'article 28. En raison de l'article 29 de la *Loi sur la Cour fédérale*, la requérante ne peut, en l'espèce, présenter une demande en vertu de l'article 28. La demande en vertu de l'article 28 devrait donc être rejetée.

Je rejetterais également l'appel introduit en vertu du paragraphe 64(2) de la *Loi nationale sur les transports* et, en vertu du paragraphe 64(5), j'aviserais la Commission canadienne des transports que selon notre opinion, l'appel interjeté de la décision du comité des transports aériens, en date du 21 janvier 1975, accordant à la Erickson Air-Crane Company l'autorisation temporaire d'exploiter un service aérien commercial spécialisé (classe 7)—construction au moyen d'aéronefs—pour fournir un hélicoptère S64E requis pour la construction de la tour C.N. à Toronto, était irrecevable quant au fond.

\* \* \*

LE JUGE EN CHEF JACKETT a souscrit à l'avis.

\* \* \*

LE JUGE PRATTE a souscrit à l'avis.