

T-2278-74

T-2278-74

Alaska Trainship Corporation, Pacific Maritime Agencies Limited and the ship *S.S. Alaska* (Plaintiffs)

v.

Pacific Pilotage Authority, the Queen and the Attorney General of Canada (Defendants)

Trial Division, Gibson J.—Vancouver, February 21, 22, 23, 24 and 25; Ottawa, June 6, 1977.

Maritime law — Jurisdiction — Regulation of Pacific Pilotage Authority concerning compulsory pilotage in compulsory pilotage zone — Exemption or waiver of use of pilot in zone — Canadian or American registration prerequisite condition — Liberian registry vessel proceeding without pilot — Routine coastal voyage — Plaintiffs seeking declaration that Regulation is ultra vires the Authority — In separate action, Authority seeks payment for pilotage services, as per Regulation — Ship, owner and operator counterclaim and seek refund for monies paid in lieu of pilotage services provided before Regulation approved — Pacific Pilotage Regulations, SOR/73-354, SOR/74-242, ss. 9 and 10 — Pilotage Act, S.C. 1970-71-72, c. 52, ss. 12, 14, 34, 43.

The plaintiffs operate a shipping business, moving goods from New Westminster, British Columbia, to Alaska. The *S.S. Alaska* did not carry a licensed pilot in a compulsory pilotage area where safety was not compromised and the Pacific Pilotage Authority charged for pilot services as if provided, in accordance with its Regulations. The ship did not meet a condition—Canadian or American registry—for the exemption or waiver of compulsory pilotage regulation. Further, the ship's master and deck officers could not be certified pilots by ruling and later constitution of the Canadian Merchant Service Guild to which they belonged. The plaintiffs seek a declaration that the Authority's Regulations, in whole or in part, are *ultra vires*. The Authority, as plaintiff in another action, claims its pilotage charges for a period after the approval of the compulsory pilotage Regulations. The ship, its owners and operators counterclaim for pilotage dues paid in lieu of receiving pilotage services, during a period before the Regulation was approved but after authority for making the Regulation had been granted, on grounds that these dues were paid under a mistake of law in circumstances which according to the jurisdiction permits their recovery.

Alaska Trainship Corporation, Pacific Maritime Agencies Limited et le navire *S.S. Alaska* (Demandeurs)

c.

L'Administration de pilotage du Pacifique, la Reine et le procureur général du Canada (Défendeurs)

Division de première instance, le juge Gibson—Vancouver, les 21, 22, 23, 24 et 25 février; Ottawa, le 6 juin 1977.

Droit maritime — Jurisdiction — Règlement de l'Administration de pilotage du Pacifique concernant le pilotage obligatoire dans les zones de pilotage obligatoire — Exemption ou dispense d'utilisation de pilote dans la zone — Immatriculation au Canada ou aux États-Unis comme condition préalable — Navire d'immatriculation libérienne faisant route sans pilote — Cabotage ordinaire — Demandeurs cherchant à obtenir un jugement statuant que l'Administration a rendu un règlement ultra vires — Dans une action distincte, l'Administration demande paiement des droits de pilotage conformément au règlement — Par demande reconventionnelle, le navire, le propriétaire et l'équipage demandent le remboursement des sommes versées au titre des services de pilotage, antérieurement à l'approbation du Règlement — Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique, DORS/73-354, DORS/74-242, art. 9 et 10 — Loi sur le pilotage, S.C. 1970-71-72, c. 52, art. 12, 14, 34, 43.

Les demandeurs exploitent une entreprise de transport maritime de marchandises embarquées à New Westminster (Colombie-Britannique) à destination de l'Alaska. Le navire *S.S. Alaska* n'avait pas de pilote autorisé dans une zone de pilotage obligatoire où la sécurité publique n'était pas compromise, et l'Administration de pilotage du Pacifique a demandé le paiement des frais de pilotage comme si le service avait été effectivement rendu, conformément à son règlement. Le navire n'a pas satisfait à une condition préalable,—à savoir l'immatriculation au Canada ou aux États-Unis—de la dispense des règlements relatifs au pilotage obligatoire. En outre, le capitaine du navire et les officiers de pont ne pouvaient pas être des pilotes brevetés par règlements et, subséquemment, par une décision de la Guilde de la marine marchande du Canada à laquelle ils appartenaient. Les demandeurs cherchent à obtenir un jugement déclaratoire statuant que le Règlement de l'Administration est *ultra vires*, en tout ou en partie. A titre de demande reconventionnelle dans une autre action, l'Administration réclame des droits de pilotage relatifs à une période postérieure à l'approbation des règlements sur le pilotage obligatoire. Par demande reconventionnelle, le navire, ses propriétaires et l'équipage réclament le remboursement de droits payés sans qu'aucun service de pilotage soit effectivement rendu, durant une période antérieure à l'approbation du Règlement, mais postérieure à l'octroi de l'autorisation pour rendre ledit règlement, pour les motifs que lesdits droits auraient été versés par suite d'une erreur de droit relative aux circonstances, ce qui, d'après la jurisprudence, permettrait leur recouvrement.

Held, judgment is issued in both actions that the inclusion of the words "registered in Canada" and "registered in the United States" in sections 9 and 10 of the Regulations is *ultra vires* the power of the Pacific Pilotage Authority as delegated to it by section 14 of the *Pilotage Act*. Judgment also issues in both actions for further declarations that: (1) the pilot members of the Authority had a conflict of interest in the true equitable sense when they participated in drafting and passing the Regulations and did not purge themselves of such conflict of interest at any relevant time; (2) the Authority, in prescribing the flag of the ship in sections 9 and 10, was not motivated for the public purpose of safety within the meaning and objects of section 12 of the *Pilotage Act*, but rather to obtain personal pecuniary benefit for the pilot members of the Authority; (3) the *S.S. Alaska*, in the area it ran without a pilot, posed no threat to safety within the meaning of section 12 of the *Pilotage Act*; (4) the Authority, by including these words in the subject Regulations, frustrated the intent of Parliament that certain ships, posing no safety threat within the meaning of section 12, should be excused from compulsory pilotage by exemption or waiver prescribed in the *Pilotage Act*. (The Canadian Merchant Service Guild, in prohibiting its members from applying or holding a pilotage certificate similarly frustrated the intent of Parliament.)

Held also, the Authority's claim for its charges fails. Section 34 of the *Pilotage Act* is directed to the status of a ship and is premised on there being regulations passed under the enabling provisions of that Act. This section contemplates the Authority enacting and having approved Regulations before the provisions of section 34 become operative. Since the Pacific Pilotage Authority failed to do so until April 9, 1974, the part of its claim relating to pilotage charges up to March 31, inclusive, fails. Its charges for April 1974 also fail because of the *ultra vires* declaration.

Held also, the counterclaim is dismissed. By section 43(1) of the *Pilotage Act* Parliament expressly cured the situation where the payment of dues is not compulsory. That subsection states that every by-law referred to in that subsection and made pursuant to the relevant enabling provisions of the *Canada Shipping Act* "shall be deemed for all purposes . . . to have been made, pursuant to an Act of the Parliament of Canada that authorized the making thereof."

Regina v. Cec, unreported judgment of N. Mussallem, Provincial Court Judge, British Columbia Provincial Court, Vancouver, dated May 16, 1973, disagreed with. *Eadie v. The Corporation of the Township of Brantford* [1967] S.C.R. 573, followed. *Landreville v. The Queen* [1973] F.C. 1223, applied.

ACTION.

COUNSEL:

D. A. Hogarth, Q.C., for plaintiffs.

Arrêt: dans les deux actions, il est jugé que l'insertion des expressions «immatriculés au Canada» ou «immatriculés aux États-Unis», dans les articles 9 et 10 du Règlement, est *ultra vires* du pouvoir de l'Administration de pilotage du Pacifique, tel que ce pouvoir lui a été délégué par l'article 14 de la *Loi sur le pilotage*. Le jugement peut aussi être rendu, dans les deux actions, pour d'autres déclarations attestant: (1) que les pilotes membres de l'Administration de pilotage du Pacifique étaient en situation de conflit d'intérêts, au sens d'équité du terme, lorsqu'ils ont participé à la rédaction et à l'adoption du Règlement, et ne se sont excusés de ce conflit d'intérêts à aucun moment pertinent; (2) que l'Administration, en insérant dans les articles 9 et 10 les termes prévoyant le pavillon du navire, n'a pas été motivée par l'objet public de sécurité au sens de l'article 12 de la *Loi sur le pilotage*, mais plutôt par le désir de procurer un bénéfice matériel aux pilotes, ses adhérents; (3) que le *S.S. Alaska*, dans les parcours où il voyageait sans pilote de l'Administration à son bord, n'a constitué aucune menace pour la sécurité au sens de l'article 12 de la *Loi sur le pilotage*; (4) que l'Administration, en incluant lesdites expressions dans le règlement, a transgressé les intentions du Parlement voulant que certains navires, qui ne présentent aucune menace pour la sécurité de la navigation au sens de l'article 12, soient exemptés du pilotage obligatoire, par les méthodes de l'exemption ou de la dispense prescrites dans la *Loi sur le pilotage*. (La Guilde de la marine marchande du Canada, en interdisant à ses membres de demander l'octroi d'un certificat de pilotage, a pareillement transgressé l'intention du législateur.)

Autre *arrêt*: la réclamation des droits de pilotage par l'Administration est rejetée. L'article 34 de la *Loi sur le pilotage* vise le statut des navires, et il est fondé sur la prémisse qu'un règlement a été édicté en vertu des dispositions de ladite loi. Ledit article vise bien l'Administration de pilotage qui a édicté et approuvé ledit règlement avant l'entrée en vigueur de l'article. L'Administration de pilotage du Pacifique n'ayant édicté aucun règlement avant le 9 avril 1974, la partie de sa réclamation relative aux droits de pilotage encourus avant le 31 mars inclus est sans fondement. Il en va de même des droits encourus en avril 1974, en raison du jugement déclaratoire *ultra vires*.

Autre *arrêt*: la demande reconventionnelle est rejetée. Par l'article 43(1) de la *Loi sur le pilotage*, le Parlement a expressément remédié à la situation dans laquelle le paiement des droits n'est pas obligatoire. Ce paragraphe déclare que tous règlements y mentionnés et édictés en vertu des dispositions pertinentes de la *Loi sur la marine marchande du Canada* «sont, à toutes fins, censés avoir été . . . établis en application d'une loi du Parlement du Canada qui donnait pouvoir de les établir».

Arrêt critiqué: *Regina c. Cec*, non publié, rendu par le juge N. Mussallem, Cour provinciale de la Colombie-Britannique, Vancouver, en date du 16 mai 1973. Arrêt suivi: *Eadie c. The Corporation of the Township of Brantford* [1967] R.C.S. 573. Arrêt appliqué: *Landreville c. La Reine* [1973] C.F. 1223.

ACTION.

AVOCATS:

D. A. Hogarth, c.r., pour les demandeurs.

W. O'Malley Forbes for defendant, Pacific Pilotage Authority.

G. Donegan for defendants, the Queen and the Attorney General of Canada.

SOLICITORS:

Hogarth, Oliver, Hughes & Drabik, New Westminster, for plaintiffs.

Owen, Bird, Vancouver, for defendant, Pacific Pilotage Authority.

Deputy Attorney General of Canada for defendants, the Queen and the Attorney General of Canada.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

GIBSON J.: This action and one other action were tried on common evidence. In this action, the plaintiffs seek a declaration that the *Pacific Pilotage Regulations* approved by the Governor in Council on April 9, 1974, SOR/74-242 (Exhibit P-1) are *ultra vires* in whole, or alternatively as to paragraphs 9(2)(a)(iii) and 10(1)(a) thereof. In the other action (Court No. T-2093-74), the Pacific Pilotage Authority as plaintiff claims \$10,780.54 for pilotage charges against the ship *S.S. Alaska*, Alaska Trainship Corporation and Pacific Maritime Agencies Limited as defendants; and these defendants counterclaim for the return to them of \$74,247.66 they paid to the Pacific Pilotage Authority, being pilotage dues paid in lieu of receiving pilotage services, the allegation being that the monies were paid under a mutual mistake of law in circumstances which according to the jurisprudence permits recovery back.

The genesis of these actions is the position that was taken by the owners and operators of the ship *S.S. Alaska* namely, that the *S.S. Alaska* was not required to comply with certain of the provisions respecting "compulsory pilotage" in part of the "compulsory pilotage areas" prescribed by the Regulations of the "Pacific Pilotage Authority" passed by that body pursuant to enabling authority in section 14 of the *Pilotage Act*, S.C. 1970-71-72, c. 52.

W. O'Malley Forbes pour la défenderesse, l'Administration de pilotage du Pacifique.

G. Donegan pour les défendeurs, la Reine et le procureur général du Canada.

PROCUREURS:

Hogarth, Oliver, Hughes & Drabik, New Westminster pour les demandeurs.

Owen, Bird, Vancouver, pour la défenderesse, l'Administration de pilotage du Pacifique.

Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs, la Reine et le procureur général du Canada.

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

LE JUGE GIBSON: La présente action et une autre action ont été jugées sur preuve commune. En l'espèce, les demandeurs réclament un jugement déclaratoire portant que le *Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique*, approuvé par le gouverneur en conseil le 9 avril 1974, DORS/74-242 (pièce P-1), est dans son ensemble *ultra vires*, ou subsidiairement que son sous-alinéa 9(2)a)(iii) et son alinéa 10(1)a) le sont. Dans l'autre action (numéro du greffe T-2093-74), l'Administration de pilotage du Pacifique, demanderesse, réclame des droits de pilotage de \$10,780.54 au navire *S.S. Alaska*, à Alaska Trainship Corporation et à Pacific Maritime Agencies Limited, défendeurs; et lesdits défendeurs présentent une demande reconventionnelle pour le remboursement de \$74,247.66, montant versé à l'Administration de pilotage du Pacifique à titre de droits de pilotage de cet ordre. Ils prétendent que ce paiement a été effectué en raison d'une erreur de droit mutuelle et dans des circonstances où la jurisprudence autorise la récupération.

Ces actions ont été motivées par la position adoptée par les propriétaires et les exploitants du navire *S.S. Alaska*, qui soutiennent que ce navire n'est pas tenu de se conformer à certaines des dispositions relatives au «pilotage obligatoire» et plus particulièrement aux «zones de pilotage obligatoire» prescrites par le Règlement édicté par l'«Administration de pilotage du Pacifique», en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 14 de la *Loi sur le pilotage*, S.C. 1970-71-72, c. 52.

The "Pacific Pilotage Authority" in such relevant Regulations, did not provide for "an exemption" from, or "a waiver" of "compulsory pilotage" to enable the *S.S. Alaska* to obtain an exemption from "compulsory pilotage" in a certain part of the "compulsory pilotage area"; and in addition, for reasons which will be discussed later, it was impossible for any "regular member of the complement of" (that ship) (see section 16 of the Act) to obtain and hold a "pilotage certificate" (see section 2(j) of the Act) for the relevant compulsory pilotage area so as to be exempted from "compulsory pilotage" by that method.

In addition, certain further alternative means of eliminating the problems of this ship in relation to the Regulations regarding compulsory pilotage as raised in these actions, were also denied the *S.S. Alaska* because, for all practical purposes, it was not possible to have the *S.S. Alaska* registered in Canada, and also as was stated in the Report of John J. Mahoney, (dated January 2, 1974—see Exhibit P-54) (who was a commissioner appointed by the Minister of Transport pursuant to section 14(5) of the *Pilotage Act* to inquire into certain of the draft Regulations proposed by Pacific Pilotage Authority in 1973) it was impossible to have this ship registered in the United States, namely:

The *S.S. "ALASKA"* is a Japanese built ship owned by an American Corporation and with financing arranged through an agency of the United States Government. Because of its foreign construction, however, the ship cannot be registered in the United States and is therefore registered in Liberia. By reason of the United States Government's financial interest in the vessel it is required that the Master of the ship be a United States citizen but all other deck officers and crew are Canadian.

Although the *S.S. Alaska* used pilots employed by the Pacific Pilotage Authority within the Fraser River, a part of the compulsory pilotage areas of the Pacific region, its owners and operators have declined to use pilots in another part, namely, the open waters situated between Vancouver Island and the mainland in British Columbia, specifically from Pine Island to Sand Heads and from Sand Heads to Pine Island.

In these actions, the public interest in safety within the objects and purposes of section 12 of the *Pilotage Act* is not an issue, in that for the runs of the *S.S. Alaska* between those two places, it is

L'«Administration de pilotage du Pacifique» ne prévoit dans ledit règlement ni «exemption» ni «dispense» de «pilotage obligatoire» qui permette au *S.S. Alaska* d'obtenir une exemption dans une certaine partie de la «zone de pilotage obligatoire»; et, en outre, pour des raisons que je commenterai plus tard, il a été impossible à tout «membre régulier de l'effectif [de]» (ce navire) (voir l'article 16 de la Loi) d'obtenir un «certificat de pilotage» (voir l'article 2j) de la Loi) pour la zone de pilotage obligatoire pertinente, de manière à être exempté dudit «pilotage obligatoire» par ce biais.

En outre, le *S.S. Alaska* s'est vu refuser certains autres moyens d'éliminer ses problèmes afférents au Règlement sur le pilotage obligatoire, comme il le prétend dans les présentes actions, parce qu'à toutes fins pratiques, il ne pouvait pas être immatriculé au Canada ni aux États-Unis, comme l'indique le rapport (pièce P-54) en date du 2 janvier 1974, de John J. Mahoney commissaire nommé par le ministre des Transports, en vertu de l'article 14(5) de la *Loi sur le pilotage*, pour enquêter sur des projets de règlement proposés en 1973 par l'Administration de pilotage du Pacifique:

[TRADUCTION] Le *S.S. «ALASKA»* a été construit au Japon. Il appartient à une compagnie américaine et a été financé par l'entremise d'une agence du gouvernement américain. Toutefois, en raison de sa construction à l'étranger, il ne pouvait pas être immatriculé aux États-Unis et l'a donc été au Libéria. Vu la participation financière du gouvernement américain, le capitaine du navire doit obligatoirement être citoyen des États-Unis; les autres officiers de pont et l'équipage sont canadiens.

Le *S.S. Alaska* a eu recours aux pilotes employés par l'Administration de pilotage du Pacifique sur le fleuve Fraser, où se trouve une partie des zones de pilotage obligatoire de cette région, mais les propriétaires et exploitants du navire ont refusé les services de ces pilotes dans une autre partie, les eaux libres situées entre l'île de Vancouver et la partie continentale de la Colombie-Britannique, plus particulièrement de Pine Island à Sand Heads et retour.

En l'espèce, la sécurité du public, visée par l'article 12 de la *Loi sur le pilotage*, n'est pas en cause, car elle n'exige pas en l'occurrence que le *S.S. Alaska* ait des pilotes à son bord. Si les

unnecessary to have pilots aboard for the public purpose of requiring pilots aboard namely, for safety. But to require its owners and operators to put pilots aboard for such runs would cost them between \$200,000 and \$250,000 a year. Requiring pilots to be aboard for these runs would accomplish, however, a private purpose, namely, give a substantial financial benefit to the pilots. As a consequence, if pilots were required to be aboard for those runs, such pilots would be performing a function of no public benefit, and not only of no private benefit to the owners and operators of the *S.S. Alaska*, but instead a costly and useless function.

In these actions, there was also raised another public benefit which would result by assisting the *S.S. Alaska* and its owners and operators to continue to operate in an economically viable manner. Such public purpose is the continued economic benefit to Canada, but especially to the City of New Westminster, British Columbia which would result from the continuing operation of this ship in the Pacific region. This is so, because the *S.S. Alaska* is and has been for some time engaged in a shuttle service between the ports of New Westminster, British Columbia and Whittier, Alaska and although the majority of the cargo carried is of U.S. origin and for U.S. destination, it is loaded at New Westminster, British Columbia. As a consequence, for all practical purposes, New Westminster is the ship's home port and the merchants and the suppliers at New Westminster supply all the ship's provisions and fuel and other necessary articles and services. As Mr. Mahoney stated in his Report "The ship is obviously contributing an economic benefit to Canada without competing with Canadian industry and is posing no threat to safety."

Notwithstanding, it is the position of the Pacific Pilotage Authority that their relevant Regulations are *intra vires* and that the *S.S. Alaska* must take pilots aboard during the said runs in the relevant part of compulsory pilotage area of the Pacific region, and that the owners and operators of the *S.S. Alaska* are liable for the pilotage dues claimed; and the contrary is the position of the owners and operators of the *S.S. Alaska*.

Recapitulating therefore, (a) the two public purposes raised in these actions are, namely, (1)

propriétaires et exploitants du navire étaient obligés de recourir à cette mesure sur ce parcours, il leur en coûterait annuellement de \$200,000 et \$250,000. Par contre, une telle exigence aurait un résultat pratique, d'ordre privé: elle procurerait aux pilotes un bénéfice matériel appréciable. Il s'ensuit donc que la présence obligatoire de pilotes à bord sur ces parcours, loin d'être bénéfique pour le public ou pour les propriétaires et exploitants du navire, serait inutile et fort coûteuse.

Dans les présentes actions, on a invoqué un autre bénéfice public qu'on pourrait obtenir en aidant le *S.S. Alaska*, ainsi que ses propriétaires et exploitants, à continuer leurs activités de façon économiquement viable. Ce bénéfice public, c'est-à-dire le maintien de l'exploitation du navire dans la région du Pacifique, profiterait de façon constante au Canada et plus spécialement à la ville de New Westminster (Colombie-Britannique). Il en serait ainsi parce que ledit navire fait depuis un certain temps déjà la navette entre les ports de New Westminster et de Whittier (Alaska). La plupart des marchandises qu'il transporte proviennent des É.-U. et y sont envoyées, mais il est chargé à New Westminster. Cette ville est donc, à toutes fins pratiques, son port d'attache. Il s'y fournit en approvisionnement et en carburant et achète aux fournisseurs locaux les autres articles et services dont il a besoin. Comme M. Mahoney le déclare dans son rapport: [TRADUCTION] «Le navire contribue de toute évidence au bénéfice économique du Canada, sans concurrencer pour autant son industrie. Il ne constitue aucune menace pour la sécurité.»

Néanmoins, l'Administration de pilotage du Pacifique affirme que ceux de ses règlements en cause sont *intra vires*, que le *S.S. Alaska* doit prendre des pilotes à bord pour ses parcours dans ladite partie et que les propriétaires et exploitants (qui soutiennent le point de vue contraire) sont redevables des droits de pilotage réclamés.

Récapitulons donc: a) les présentes actions comportent les deux motifs d'intérêt public suivants:

whether or not the subject Regulations passed by the Pacific Pilotage Authority are within the objects and purposes for which the Authority was statutorily created and directed to perform, namely, "to establish, operate, maintain and administer in the interests of safety an efficient pilotage service within ... [its] region" as prescribed in section 12 of the *Pilotage Act*; and (2) whether or not there should be maintained the economic benefit to the Port of New Westminster, British Columbia by doing everything not contrary to law generally, and specifically not contrary to the public interest and objects and purposes of section 12 of the *Pilotage Act*, to facilitate the continued economically viable operation of the *S.S. Alaska* by its owners and operators out of the Port of New Westminster, British Columbia; and (b) the two private purposes raised in these actions are, namely, (1) the pecuniary benefit of the pilots in the compulsory pilotage areas of the Pacific Pilotage Authority; and (2) the continued economic viability of the service operated by the owners and operators of the *S.S. Alaska* by that ship in the waters between the Port of New Westminster and the Port of Whittier, Alaska.

Although the Pacific Pilotage Authority was established by the *Pilotage Act*, S.C. 1970-71-72, c. 52, and came into force June 30, 1971, it was not until June 26, 1973 that the Regulations, (SOR/73-354) Exhibit P-3, were passed which prescribed only a compulsory pilotage area in the region under the control of the Pacific Pilotage Authority and nothing more; and it was not until April 9, 1974 (see Exhibit P-1 (SOR/74-242)) that there were any approved Regulations, (other than Regulations, Exhibit P-3 (SOR/73-354)) passed by the Pacific Pilotage Authority within the objects and purposes of and pursuant to the enabling powers given to it under section 14 of the *Pilotage Act*.

In this connection, also, it should be noted that from February 1, 1974 until April 9, 1974 (other than the Regulations, Exhibit P-3, establishing a compulsory pilotage area), there were no Regulations at all either under section 14 of the *Pilotage Act*, or transitional by-laws and Regulations made pursuant to the *Canada Shipping Act*, R.S.C. 1970, c. S-9, provisions. What had happened from 1971 by successive yearly Acts of Parliament until

(1) le Règlement édicté par l'Administration de pilotage du Pacifique entre-t-il dans les objets et intentions pour lesquels la Loi a créé ladite administration et lui a enjoint «d'établir, de faire fonctionner, d'entretenir et de gérer, pour la sécurité de la navigation, un service de pilotage efficace dans ... [sa] région», comme le prescrit l'article 12 de la *Loi sur le pilotage*; et (2) convient-il de maintenir le bénéfice économique dont jouit le port de New Westminster en faisant tout ce qui est possible, mais non contraire à la loi en général, à l'intérêt public et aux objets et intentions de l'article 12, en particulier, pour faciliter une exploitation continue économiquement viable du *S.S. Alaska* par ses propriétaires et exploitants à partir du port de New Westminster; b) les présentes actions poursuivent les deux buts privés suivants: (1) le bénéfice matériel des pilotes dans les zones de pilotage obligatoire établies par l'Administration de pilotage du Pacifique, et (2) la viabilité économique continue du service fourni par les propriétaires et exploitants du *S.S. Alaska* dans les eaux qui séparent les ports de New Westminster et de Whittier (Alaska).

Bien que l'Administration de pilotage du Pacifique ait été créée par la *Loi sur le pilotage*, S.C. 1970-71-72, c. 52, et soit entrée en vigueur le 30 juin 1971, ce n'est que le 26 juin 1973 qu'a été édicté le Règlement, DORS/73-354, (pièce P-3) qui ne prescrit qu'une seule zone de pilotage obligatoire dans la région sous le contrôle de l'Administration de pilotage du Pacifique et ce n'est que le 9 avril 1974 (voir pièce P-1 (DORS/74-242)) que l'Administration susdite a édicté, en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 14 de la *Loi sur le pilotage* un Règlement (autre que le Règlement, pièce P-3 (DORS/73-354)) relatif aux objets et intentions dudit article.

A ce sujet aussi, il convient de noter que du 1^{er} février 1974 au 9 avril 1974 il n'y a eu aucun règlement (autre que le Règlement, pièce P-3, établissant une zone de pilotage obligatoire), édicté en vertu de l'article 14 de la *Loi sur le pilotage*, ni de règlement transitoire adopté en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, S.R.C. 1970, c. S-9. De 1971 au 1^{er} février 1974, les lois adoptées, chaque année, par le

February 1, 1974 was a year by year continuation of the former by-laws and Regulations made under the enabling powers contained in the *Canada Shipping Act*. The last of these Acts, S.C. 1973-74, c. 1, was assented to on January 31, 1973 and it continued these transitional by-laws and Regulations to February 1, 1974 only. That last Act reads as follows:

An Act to amend the Pilotage Act

[Assented to 31st January, 1973]

Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

1. Subsection 43(4) of the *Pilotage Act* is repealed and the following substituted therefor:

“(4) Every by-law made or expressed to have been made by a pilotage authority as defined in the *Canada Shipping Act* and every regulation made pursuant to Part VII of that Act and in force, or deemed to be in force, on the commencement of this Act, continues in force until the 1st day of February, 1974, unless the by-law or regulation is revoked by an Authority.”

This is relevant because, as will be noted later in these reasons, the Regulations, Exhibit P-1, (SOR/74-242) which were approved by the Governor in Council on April 9, 1974 were approved because of the time constraints involved. These Regulations, as passed by the Pacific Pilotage Authority, were not satisfactory to the Minister of Transport but were approved nonetheless, by the Governor in Council. From the evidence, it must be inferred that the Regulations were approved because it was considered a lesser evil to have some Regulations in force than none at all, if some public matter in relation to safety should arise in the Pacific region, even if such Regulations were in part objectionable for various reasons and also even if perhaps they at some future time might be declared illegal.

In these actions, speaking generally, it is the allegations of the ship *S.S. Alaska* and her owners and operators that the Regulations approved April 9, 1974, Exhibit P-1, in whole or at least in part at sections 9 and 10 are *ultra vires* because they are not within the public purpose prescribed by section 12 of the *Pilotage Act* and are beyond the enabling power in section 14 of the Act. They do not allege, however, that the other public purpose given in evidence, namely, the continuing economic benefit to the Port of New Westminster, British Columbia by making the run of the *S.S. Alaska* to New Westminster economically viable is relevant in

Parlement ont prolongé les anciens règlements édictés en vertu des pouvoirs conférés par la *Loi sur la marine marchande du Canada*. La dernière de ces lois, S.C. 1973-1974, c. 1, a été sanctionnée a le 31 janvier 1973 et prolonge les règlements transitoires jusqu'au 1^{er} février 1974 seulement. En voici les termes:

Loi modifiant la Loi sur le pilotage

[Sanctionnée le 31 janvier 1973]

Sa Majesté, sur l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, décrète:

1. Le paragraphe 43(4) de la *Loi sur le pilotage* est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«(4) Tout règlement qui a été établi ou déclaré avoir été établi par une autorité de pilotage telle qu'elle est définie dans la *Loi sur la marine marchande du Canada* et tout règlement établi en application de la Partie VII de cette loi et en vigueur ou censé être en vigueur lors de l'entrée en vigueur de la présente loi, demeurent exécutoires jusqu'au 1^{er} février 1974, à moins d'être annulés par une Administration.» d

C'est pertinent parce que, comme je l'indiquerai ultérieurement dans ces motifs, le Règlement édicté par l'Administration de pilotage du Pacifique (pièce P-1 (DORS/74-242)) a été approuvé e par le gouverneur en conseil, le 9 avril 1974, sous la pression de contraintes de temps. Le ministre des Transports n'en a pas été satisfait, mais le gouverneur en conseil l'a néanmoins approuvé, f d'après la preuve, parce qu'il a jugé préférable d'avoir ce règlement plutôt que de n'en avoir aucun, au cas où une affaire d'ordre public surgirait dans la région du Pacifique et ce, même si ledit règlement est sujet à caution et peut être g même déclaré un jour illégal.

De façon générale, en l'espèce, le *S.S. Alaska*, h ainsi que ses propriétaires et exploitants affirment que les articles 9 et 10 du Règlement approuvé le 9 avril 1974 (pièce P-1) sont entièrement, ou au moins en partie, *ultra vires* parce qu'ils ne visent i pas l'objet public prescrit par l'article 12 de la *Loi sur le pilotage* et outrepassent les pouvoirs conférés par l'article 14. Toutefois, ils ne prétendent pas que l'autre objet public cité en preuve, c'est-à-dire j le bénéfice économique constant que le port de New Westminster retire du fait que le parcours du *S.S. Alaska* vers cette ville est rendu économiquement viable, serve à déterminer si ledit règlement

determining whether or not the said Regulations in whole or in part are *ultra vires* notwithstanding the great importance of this other public purpose.

The *Pilotage Act*, S.C. 1970-71-72, c. 52 came into force June 30, 1971.

Prior to the enactment of this Act, legislation in respect to pilotage matters was in the *Canada Shipping Act*.

Prior to the enactment of the *Pilotage Act*, a Royal Commission on Pilotage was established "to inquire into and report upon the problems relating to marine pilotage provided in Canada . . . and to recommend the changes [concerning the matters more specifically set forth in the Order in Council]" setting up such Royal Commission, namely, P.C. 1962-1575 dated November 1, 1962.

That Royal Commission delivered its Report to the Governor General and it consisted of five parts in several volumes.

The Report dealt exhaustively with the pilotage legislation and practice from 1867 and made many recommendations for new legislation.

As was stated in the General Introduction to the Report in Part I, at pages xxv-xxvi:

PLAN OF THE REPORT

The Report is presented in five Parts, each contained in a separate volume or group of volumes:

Part I, a study of legislation, is a synthesis, accompanied by fourteen appendices in a separate volume. It directs attention to the present state of the law on pilotage (Part VI of the *Canada Shipping Act*) and related legislation, reports on its adequacy or otherwise in the light of existing conditions as disclosed by the evidence, and recommends the basic changes that should be made in the law to meet the present and foreseeable future requirements of the pilotage service. The one exception made in this general review of the law is with respect to pilotage on the Great Lakes (Part VIA of the *Canada Shipping Act*) which is dealt with in Part V of the Report. The Commission's general recommendations concerning the basic principles which should underly this new legislation, together with certain basic reforms deemed desirable in the general organizational structure of pilotage, appear at the end of Part I of the Report.

Part II (West Coast and Churchill), Part III (Atlantic Provinces) and Part IV (St. Lawrence) contain the fact-finding

est *ultra vires* en tout ou en partie, et ce en dépit de la grande importance qu'il revêt.

La *Loi sur le pilotage*, S.C. 1970-71-72, c. 52, est entrée en vigueur le 30 juin 1971.

Avant son adoption, les dispositions législatives régissant le pilotage étaient celles de la *Loi sur la marine marchande du Canada*.

Avant son adoption également, une Commission royale sur le pilotage, créée le 1^{er} novembre 1962 (C.P. 1962-1575) a reçu mandat «de faire enquête et de présenter un rapport sur les problèmes relatifs au pilotage maritime au Canada . . . et de recommander les modifications [sur les questions énoncées plus spécifiquement dans l'arrêté en conseil]» y afférent.

Cette commission royale a adressé au gouverneur en conseil un rapport en cinq parties, qui comporte plusieurs volumes.

Le rapport traite à fond des lois et des pratiques en matière de pilotage depuis 1867 et formule de nombreuses recommandations visant la nouvelle législation.

L'introduction générale au rapport, Titre I, pages xxvii-xxviii, expose ce qui suit:

PLAN DU RAPPORT

Nous présentons le rapport en cinq titres dont chacun comprendra un volume ou un groupe de volumes distincts.

Le *Titre I*, étude de la législation, est une synthèse. Il attire l'attention sur l'état actuel de la loi sur le pilotage (Partie VI de la *Loi sur la marine marchande du Canada*) et des lois connexes, juge de sa valeur à la lumière des conditions actuelles qu'a révélées la preuve, et recommande les modifications fondamentales qu'il y aurait lieu d'apporter à la loi, afin qu'elle réponde aux exigences présentes et prévisibles du service de pilotage. La seule exception faite dans cette revue générale de la loi, concerne le pilotage sur les Grands lacs (Partie VIA de la *Loi sur la marine marchande du Canada*) dont nous traitons au *Titre V* du rapport. Les recommandations générales de la Commission concernant les principes fondamentaux qui devraient inspirer cette nouvelle législation, ainsi que certaines réformes fondamentales que nous jugeons souhaitables d'apporter à l'organisation de la structure du pilotage, apparaissent à la fin du *Titre I* du rapport.

Le *Titre II* (Côte ouest et Churchill), le *Titre III* (Provinces de l'Atlantique) et le *Titre IV* (Saint-Laurent) exposent les

reports on the pilotage situation in each of the 25* Pilotage Districts administered under Part VI of the Canada Shipping Act. For purposes of reporting, these Districts have been grouped according to their geographical area and each individual Report follows the same pattern, namely:

- (a) the legislation, including its historical background, pertaining to the establishment and administration of the District;
- (b) the Briefs submitted in connection with pilotage in the District;
- (c) the summation and analysis of the evidence on all aspects of pilotage in the District; and
- (d) the Commission's recommendations, more specifically as they affect pilotage in that District.

Part V deals with pilotage on the Great Lakes. As mentioned earlier, pilotage in that area is a totally distinct matter involving separate legislation by Canada and the United States designed to facilitate, by agreement between the two countries, the operation of a joint pilotage system in the Great Lakes Basin. For this reason, as much as because of the international aspects, the Commission deemed it desirable to report upon the results of its inquiry and make the recommendations in connection with this matter the subject of a separate Report. This Part, which concludes the Report, also contains some general closing remarks and the Commission's acknowledgement of the generous co-operation and valuable assistance received at all times.

The Court cases cited in the Report are listed as an Appendix to each Part. For Part I, see Appendix XIV.

* It should be noted that the Kingston District, which was created under Part VI C.S.A., is also known as the so-called Great Lakes District No. 1 governed by Part VIA, C.S.A., together with the so-called Great Lakes Districts Nos. 2 and 3.

Parliament enacted new legislation respecting pilotage in the *Pilotage Act* of 1971. Among other things in this Act, there was one particular change of philosophy from what obtained before the passing of this Act that is relevant in these actions. It concerns the matter of pilotage dues. When pilotage matters were legislated under the *Canada Shipping Act*, it was possible for a ship to obtain an exemption from compulsory pilotage in a compulsory pilotage area by way of paying pilotage dues in lieu of actually receiving pilotage services in such compulsory pilotage areas or waters. Under the *Pilotage Act*, this is no longer possible. Instead, under the *Pilotage Act*, it was provided that exemption from compulsory pilotage in a compulsory pilotage area could be obtained in only three ways, namely:

faits constatés sur la situation du pilotage, dans chacune des 25 circonscriptions* de pilotage administrées aux termes de la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada. Pour les besoins du rapport, nous avons groupé ces circonscriptions d'après leur région géographique et adopté le même plan pour chaque rapport particulier, à savoir:

- a) la législation, y compris les données historiques, concernant la création et l'administration de la circonscription;
- b) les mémoires présentés concernant le pilotage dans cette circonscription;
- c) le résumé et l'analyse des témoignages sur tous les aspects du pilotage dans la circonscription; et
- d) les recommandations de la Commission, plus précisément en ce qu'elles touchent le pilotage dans cette circonscription.

Le *Titre V* traite du pilotage sur les Grands lacs. Ainsi que nous l'avons déjà signalé, le pilotage dans cette région constitue un cas totalement différent, régi par des lois distinctes du Canada et des États-Unis visant à faciliter, par un accord entre les deux pays, le fonctionnement d'un régime conjoint de pilotage dans le bassin des Grands lacs. Autant pour cette raison que pour les aspects internationaux, la Commission a jugé opportun de faire le sujet d'un rapport distinct les résultats de son enquête et ses recommandations à cet égard. Ce titre, qui termine le rapport, renferme aussi quelques dernières observations de portée générale et les remerciements de la Commission pour la collaboration généreuse et l'aide précieuse dont elle a constamment bénéficié.

Les décisions judiciaires citées dans le rapport figurent aux appendices mentionnés dans chaque titre. Pour le *Titre I* voir l'appendice XIV.

* On remarquera que la circonscription de Kingston, créée aux termes de la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada, est aussi connue comme la circonscription dite n° 1 des Grands lacs, régie par la Partie VIA de la Loi sur la marine marchande du Canada, avec les circonscriptions dites nos 2 et 3 des Grands lacs.

Avec la *Loi sur le pilotage*, de 1971, le Parlement a adopté de nouvelles dispositions en matière de pilotage. Cette loi comporte, entre autres, un changement de philosophie par rapport au passé en ce qui a trait aux droits de pilotage, changement qui influe sur les actions en cause ici. Quand la *Loi sur la marine marchande du Canada* régissait les questions de pilotage, il était possible d'obtenir une exemption dans une zone de pilotage obligatoire en payant des droits de pilotage, sans en recevoir en échange les services dans lesdites zones ou eaux de pilotage obligatoire. La *Loi sur le pilotage* ne le permet plus. Elle prévoit que ladite exemption ne pourra être obtenue que de trois façons:

1. by express exemption, (see, for an exemplification of this, section 9 of *Pacific Pilotage Regulations* approved April 9, 1974, (SOR/74-242) Exhibit P-1);

2. by waiver, (see, for an exemplification of this, section 10 of the said Regulations); and

3. by a qualified master or a deck officer of a ship obtaining and holding a "pilotage certificate" within the meaning of sections 2(j) and 15 of the Act.

There were four pilotage authorities established by the *Pilotage Act*. The relevant Authority in these actions is the "Pacific Pilotage Authority" and its region is "all Canadian waters in and around the Province of British Columbia."

The public purpose in establishing the Pilotage Authorities is prescribed in section 12 of the Act which delineates the objects of a Pilotage Authority, namely:

12. The objects of an Authority are to establish, operate, maintain and administer in the interests of safety an efficient pilotage service within the region set out in respect of the Authority in the Schedule.

By section 5 of the Act:

5. An Authority is not an agent of Her Majesty.

By section 9 of the Act, an Authority is authorized to employ pilots and to enter into certain contracts with pilots or with a corporation set up by pilots for the purpose of supplying pilotage services to an Authority.

By section 14(1)(a) of the Act, a Pilotage Authority was authorized with the approval of the Governor in Council to make Regulations establishing compulsory pilotage areas. A "compulsory pilotage area" is defined by section 2(e) of the Act as meaning "... an area of water in which ships are subject to compulsory pilotage". (As stated, the Pacific Pilotage Authority did this by separate Regulations on June 26, 1973, SOR/73-354, (see Exhibit P-3).)

"Compulsory pilotage" is defined in section 2(d) of the Act as meaning "... in respect of a ship, the requirement that the ship be under the conduct of a licensed pilot or the holder of a pilotage certificate". A "licensed pilot" is defined in section 2(g) of the Act as being "... a person who holds a valid

1. par mesure expresse (voir à ce sujet l'article 9 du *Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique*, approuvé le 9 avril 1974 (DORS/74-242) pièce P-1);

2. par dispense (voir à ce sujet l'article 10 dudit règlement) et

3. par un capitaine de navire ou un officier de pont qualifié, titulaire d'un «certificat de pilotage» au sens où l'entendent les articles 2j) et 15 de la Loi.

La *Loi sur le pilotage* a créé quatre administrations de pilotage. En l'espèce, l'«Administration de pilotage du Pacifique» est celle qui nous intéresse. Elle englobe «Toutes les eaux canadiennes sises dans la province de Colombie-Britannique et eaux limitrophes.»

L'article 12 prescrit l'objet public poursuivi lors de la création des administrations de pilotage et délimite les objets d'une telle administration comme suit:

12. Une Administration a pour objets d'établir, de faire fonctionner, d'entretenir et de gérer, pour la sécurité de la navigation, un service de pilotage efficace dans la région indiquée dans l'annexe en ce qui concerne cette Administration.

Aux termes de l'article 5:

5. Une Administration n'est pas mandataire de Sa Majesté.

L'article 9 autorise une administration à employer des pilotes et à passer certains contrats avec eux ou avec une société établie par eux à cette fin.

L'article 14(1)a) autorise une administration de pilotage à édicter, avec l'agrément du gouverneur en conseil, des règlements qui établissent des zones de pilotage obligatoire. L'article 2e) définit une «zone de pilotage obligatoire» comme «... une zone de navigation dans laquelle les navires sont assujettis au pilotage obligatoire». (Ainsi qu'il est dit, l'Administration de pilotage du Pacifique a édicté un règlement séparé, le 26 juin 1973, DORS/73-354 (voir pièce P-3).)

L'article 2d) définit ainsi le «pilotage obligatoire»: «... en ce qui concerne un navire, signifie que le navire doit obligatoirement être sous la conduite d'un pilote breveté ou du titulaire d'un certificat de pilotage». L'article 2g) définit un «pilote breveté» comme «... un pilote titulaire d'un

licence". A "licence" is defined in section 2(f) of the Act as meaning "... a licence issued or deemed to be issued by an Authority pursuant to section 15". A "pilotage certificate" is defined in section 2(j) of the Act as meaning "... a certificate issued by an Authority pursuant to section 15".

By the scheme of the Act "compulsory pilotage" (section 2(d) of the Act) was required in all "compulsory pilotage area[s]" (section 2(e) of the Act).

However, the requirement of "compulsory pilotage" could be dispensed with in the three ways stated above, namely, (1) by specific exemption (this could be done by a regulation passed by an Authority pursuant to its enabling authority under section 14(1)(b) of the Act); (2) by waiver (this could also be accomplished by a regulation passed by an Authority pursuant to its enabling authority under section 14(1)(c) of the Act); or (3) by "a regular member of the complement of the ship" (see section 16 of the Act) obtaining and holding a "pilotage certificate" (see section 2(j) of the Act) for the relevant compulsory pilotage area.

Speaking generally, an Authority by the Act had delegated to it the power to pass regulations with the approval of the Governor in Council for the public purpose prescribed in section 12 of the Act within the perimeters of matters delineated in section 14 of the Act.

In addition, an Authority was required also to make regulations with the approval of the Governor in Council "prescribing tariffs of pilotage charges to be paid to that Authority for pilotage" (see section 22 of the Act).

The *Pilotage Act* also prescribes certain statutory protection to Her Majesty or the Authority and also grants special benefits and privileges to pilots (and their corporation if such exist) employed by an Authority. Section 29 of the Act prescribes that "Her Majesty, or an Authority, is not liable for any damage or loss occasioned by the fault, neglect, want of skill or wilful and wrongful act of a licensed pilot or the holder of a pilotage certificate." Section 30 of the Act prescribes that "A licensed pilot or a body corporate with which an Authority contracts pursuant to

brevet valide». L'article 2f) définit un «brevet» comme «... un brevet attribué ou censé attribué par une Administration en application de l'article 15». L'article 2j) définit un «certificat de pilotage» comme «... un certificat attribué par une Administration en application de l'article 15».

La Loi requiert le «pilotage obligatoire» (article 2d)) dans toutes les «zone[s] de pilotage obligatoire» (article 2e)).

Toutefois, un navire peut être dispensé du «pilotage obligatoire» de trois façons, ainsi qu'il a été dit: (1) par exemption particulière (au moyen d'un règlement édicté par une administration en vertu des pouvoirs que l'article 14(1)b) lui confère); (2) par dispense (également au moyen d'un règlement édicté par une administration en vertu des pouvoirs que l'article 14(1)c) lui confère); ou (3) par «un membre régulier de l'effectif du navire» (voir l'article 16) titulaire d'un «certificat de pilotage» (voir l'article 2j)) valable pour la zone de pilotage obligatoire pertinente.

De façon générale, la Loi délègue à une administration le pouvoir d'édicter des règlements avec l'agrément du gouverneur en conseil dans le but d'intérêt public prescrit à l'article 12 et dans le domaine déterminé par l'article 14.

Des règlements «prescrivant les tarifs des droits de pilotage qui doivent être payés à cette Administration pour le pilotage» (voir l'article 22).

La *Loi sur le pilotage* prévoit aussi une certaine protection d'ordre légal pour Sa Majesté et l'Administration et octroie des bénéfices et privilèges spéciaux aux pilotes (et à leur corporation s'il en existe une) employés par une administration. L'article 29 stipule que «Les dommages ou pertes résultant de la faute, de la négligence, de l'impéritie ou d'un acte délictueux d'un pilote breveté ou du titulaire d'un certificat de pilotage n'engagent ni la responsabilité de Sa Majesté, ni celle d'une Administration.» L'article 30 stipule que «Le montant des dommages-intérêts qu'un pilote breveté ou

subsection (2) of section 9 for the services of licensed pilots is not liable in damages in excess of the amount of one thousand dollars for any damage or loss occasioned by his fault, neglect or want of skill." By section 32 of the Act, "The owner, master and agent of a ship are jointly and severally liable to pay any pilotage charges." By section 33, "Where a ship in a compulsory pilotage area having on board a licensed pilot leads any ship subject to compulsory pilotage that does not have a licensed pilot or the holder of a pilotage certificate on board during any period in which the ship so led cannot, by reason of the circumstances existing at the time, be boarded, the ship so led is liable to the Authority for all pilotage charges as if a licensed pilot had been on board and piloted that ship." By section 34, "Except where the Authority waives compulsory pilotage, when a ship subject to compulsory pilotage proceeds through a compulsory pilotage area not under the conduct of a licensed pilot or the holder of a pilotage certificate, the ship is liable to the Authority in which the compulsory pilotage area is situated for all pilotage charges as if the ship had been under the conduct of a licensed pilot." By section 35, "No Customs officer at any port in Canada shall grant a clearance to a ship if he is informed by an Authority that pilotage charges in respect of the ship are outstanding and unpaid."

The transitional repeal and consequential provisions are contained in sections 43 to 47 of the Act.

It was established in evidence that the Pacific Pilotage Authority, as they were entitled to do, contracted for the service of pilots in their region with a company known as The British Columbia Coast Pilots Limited (see Exhibit P-66). All British Columbia pilots were shareholders in that Company (see Exhibit P-18). In other words, that Company owned by all the pilots servicing the Pacific compulsory pilotage area supplies and supplied all the pilots required by that Authority.

Three of the seven members of the Pacific Pilotage Authority at the material times were active

qu'une corporation qui passe avec une Administration, en application du paragraphe (2) de l'article 9, un contrat de louage de services de pilotes brevetés est tenu de payer pour tout dommage ou toute perte résultant de sa faute, de sa négligence ou de son impéritie ne peut dépasser mille dollars.» L'article 32 déclare: «Le propriétaire, le capitaine et l'agent d'un navire sont solidairement responsables du paiement des droits de pilotage», et l'article 33: «Lorsqu'un navire se trouvant dans une zone de pilotage obligatoire et ayant à son bord un pilote breveté guide un navire assujetti au pilotage obligatoire qui n'a pas à son bord un pilote breveté ou le titulaire d'un certificat de pilotage pendant toute période durant laquelle il est impossible, en raison des circonstances prévalant à ce moment, de monter à bord du navire ainsi guidé, celui-ci est responsable envers l'Administration de tous les droits de pilotage comme si un pilote breveté avait été à bord du navire et l'avait piloté»; et l'article 34: «Sauf si l'Administration dispense du pilotage obligatoire, lorsqu'un navire assujetti au pilotage obligatoire poursuit sa route dans une zone de pilotage obligatoire sans être sous la conduite d'un pilote breveté ou du titulaire d'un certificat de pilotage, le navire est responsable envers l'Administration dont relève cette zone de tous les droits de pilotage, comme si le navire avait été sous la conduite d'un pilote breveté»; et l'article 35: «Aucun préposé des douanes qui est de service dans un port du Canada ne doit donner de congé à un navire s'il est informé par une Administration que des droits de pilotage concernant le navire sont exigibles et impayés.»

Les dispositions transitoires, abrogatives et résultantes figurent dans les articles 43 à 47.

Il a été établi en preuve que l'Administration de pilotage du Pacifique, comme elle était en droit de le faire, a loué dans sa région les services de pilotes auprès d'une société appelée The British Columbia Coast Pilots Limited (voir pièce P-66), dont tous les pilotes de la Colombie-Britannique sont actionnaires (voir pièce P-18). En d'autres termes, cette société appartient à tous les pilotes qui opèrent dans la zone de pilotage obligatoire du Pacifique, et fournit à ladite administration tous les pilotes dont elle a besoin.

A l'époque considérée, trois des sept membres de l'Administration de pilotage du Pacifique étaient

pilots and also were shareholders of The British Columbia Coast Pilots Limited. These pilots actively participated in the drafting of the subject Regulations.

It was also established in evidence that in the run of the plaintiff ship *S.S. Alaska* between Sand Heads and Pine Island, it was unnecessary to have a pilot aboard for the purpose of safety within the meaning of section 12 of the *Pilotage Act*. In other words, to be required to have a pilot aboard would be a needless and useless expense for the public purpose of the Act.

If the Regulations concerning compulsory pilotage in the region of the compulsory pilotage areas of the Pacific Pilotage Authority under the enabling power of section 14 of the Act were drawn in a fashion so as to result in not exempting the *S.S. Alaska* from compulsory pilotage on the said relevant run, then the three pilot members of the Pacific Pilotage Authority would benefit in a pecuniary fashion (as would all other pilots in the region) and the said public purpose of safety would not be served.

It was established in evidence that the Regulations (Exhibit P-1) as drawn do not exempt the *S.S. Alaska* from compulsory pilotage in the said run (which is in part the Pacific compulsory pilotage area) by way of either (1) exemption or (2) by waiver. (See sections 9 and 10 of the said Regulations, Exhibit P-1.)

It was also established that the Pacific Pilotage Authority knew at all material times and especially when they drafted and passed the Regulations (Exhibit P-1) in its present wording, particularly at sections 9 and 10, that it was absolutely improbable that any "regular member of the complement of" (see section 16 of the Act) the *S.S. Alaska* would obtain and hold a pilotage certificate (see section 2(j) of the Act) so as to exempt the *S.S. Alaska* from compulsory pilotage on the said run. This was so because all deck officers of the *S.S. Alaska* belonged at all material times to the Canadian Merchant Service Guild (as do all pilots in the Pacific region); and the Canadian Merchant Service Guild had forbidden (originally orally and in writing and now by its constitution) any guild members in the Pacific region to apply for pilotage certificates under any circumstances. As a conse-

des pilotes en activité actionnaires de The British Columbia Coast Pilots Limited. Ces pilotes ont joué un rôle important dans la rédaction des règlements en cause.

^a Il a aussi été établi en preuve que pour le parcours Sand Heads—Pine Island du navire demandeur *S.S. Alaska*, l'objet public de sécurité prescrit par l'article 12 de la *Loi sur le pilotage* n'exige pas la présence d'un pilote à bord. En d'autres termes, exiger cette présence entraînerait une dépense inutile sans que l'objet public prescrit par la Loi y trouve son compte.

^b Si le Règlement sur le pilotage obligatoire dans les zones de pilotage obligatoire régies par l'Administration de pilotage du Pacifique, que cette dernière a édicté en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 14, n'exemptait pas le *S.S. Alaska* du pilotage obligatoire sur ledit parcours, les trois pilotes membres de la susdite administration recevraient alors un bénéfice matériel (ainsi que tous les autres pilotes de la région) et l'objet public de sécurité n'en serait pas servi pour autant.

^c Il a été établi en preuve que le Règlement (pièce P-1), dans sa rédaction actuelle, n'exempte pas le *S.S. Alaska* du pilotage obligatoire sur ledit parcours (qui constitue en partie la zone de pilotage obligatoire du Pacifique) par voie (1) d'exemption ou (2) de dispense. (Voir les articles 9 et 10 dudit règlement, pièce P-1.)

^d Il a aussi été établi en preuve que l'Administration de pilotage du Pacifique savait aux époques considérées, et spécialement quand elle a rédigé et adopté le Règlement (pièce P-1) actuel et plus particulièrement les articles 9 et 10, qu'il était parfaitement improbable qu'aucun «membre régulier de l'effectif du» (voir l'article 16) *S.S. Alaska* soit titulaire d'un certificat de pilotage (voir l'article 2j)) permettant de dispenser le navire du pilotage obligatoire sur ledit parcours et ce, parce que tous les officiers de pont du navire appartenaient alors à la Guilde de la marine marchande du Canada (comme c'est d'ailleurs le cas de tous les pilotes de la région du Pacifique). Cet organisme (au début oralement, ensuite par écrit et maintenant dans ses statuts) a interdit à tous ses membres de la région du Pacifique de demander des certificats de pilotage dans quelque circonstance

quence, for all practical purposes, at all relevant times, in the compulsory pilotage areas under the jurisdiction of the Pacific Pilotage Authority, no pilotage certificates (section 2(j) of the Act) were or would be issued to any qualified person so as to enable the ship of which they or any of them were masters or deck officers, to be exempted by that method from compulsory pilotage in any part of such compulsory pilotage areas. In other words, the action of the Canadian Merchant Service Guild at all material times frustrated the specific intent of Parliament prescribed in the *Pilotage Act* that exemption from compulsory pilotage should be granted by the method of pilotage certificates issued to qualified persons in proper cases so as to exempt certain ships from compulsory pilotage in certain parts of compulsory pilotage areas where pilots were not required for the public purpose of safety.

Section 9(2)(a)(iii) of the *Pacific Pilotage Regulations* (Exhibit P-1) provides an exemption from compulsory pilotage for any ship that is "registered in Canada" and otherwise qualified under subparagraph (iii). Section 9 reads as follows:

9. (1) Subject to subsection (2), every ship that is
- (a) over 350 gross tons,
 - (b) a tug, where the combined tonnage of that tug and its tow exceeds 350 gross tons, or
 - (c) a pleasure yacht of over 250 gross tons

is subject to compulsory pilotage.

- (2) Subsection (1) does not apply to a ship that is

- (a) registered in Canada and is
 - (i) owned by Her Majesty in right of Canada and is not engaged in commercial trade,
 - (ii) employed in the fishing trade, or
 - (iii) employed in voyages in the region or between any place in the region and any place on the West Coast of the United States not south of San Francisco and not west of Cook Inlet in Alaska, if the master or deck watch officer of that ship holds a certificate of competency of the proper grade and class issued by the Minister of Transport or recognized by him for the purpose of subsection 130(1) of the *Canada Shipping Act* and the master or deck watch officer has been regularly employed as such on a ship employed in voyages between the places described in this subparagraph during the eighteen months prior to the date that the ship is being considered for exemption under this subsection; or

que ce soit. En conséquence, à toutes fins pratiques et à toutes les époques considérées, dans les zones de pilotage obligatoire du ressort de l'Administration de pilotage du Pacifique, aucun certificat de pilotage au sens de l'article 2j) de la Loi n'a été émis (ni ne le sera) en faveur d'une personne qualifiée, certificat qui permettrait au navire, dont elle est capitaine ou officier de pont, d'être ainsi dispensé du pilotage obligatoire dans une quelconque partie de ces zones. En d'autres termes, à tous les moments pertinents, les actes de la Guilde de la marine marchande du Canada ont transgressé l'intention expresse du Parlement exprimée dans la *Loi sur le pilotage*. Le législateur a prévu en effet que dans les cas appropriés, l'exemption du pilotage obligatoire doit être accordée au moyen de certificats de pilotage émis en faveur de personnes qualifiées en vue d'exempter certains navires du pilotage obligatoire dans les parties des zones où il est prescrit, et où l'objet public de sécurité n'exige pas la présence de pilotes.

L'article 9(2)a)(iii) du *Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique* (pièce P-1) prévoit une exemption de pilotage pour tout navire «immatriculé au Canada» et autrement qualifié selon le sous-alinéa (iii). L'article 9 est rédigé dans les termes suivants:

9. (1) Sous réserve des dispositions du paragraphe (2),
- a) tout navire d'une jauge brute supérieure à 350 tonneaux,
 - b) tout remorqueur dont la jauge brute et ajoutée à celle du remorqué est supérieure à 350 tonneaux, ou
 - c) tout yacht d'une jauge brute supérieure à 250 tonneaux
- est assujéti au pilotage obligatoire.

- (2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas aux navires

- a) immatriculés au Canada
 - (i) qui appartiennent à Sa Majesté du chef du Canada et non employés à des fins commerciales,
 - (ii) qui sont affectés à la pêche commerciale, ou
 - (iii) qui font des voyages dans la région ou entre tout endroit dans la région et tout endroit sur la côte ouest des États-Unis non au sud de San Francisco ni à l'ouest de Cook Inlet en Alaska, si le capitaine ou l'officier de quart à la passerelle de ces navires est titulaire d'un certificat de capacité de la catégorie et de la classe appropriées, attribué par le ministre des Transports ou reconnu par lui aux fins du paragraphe 130(1) de la *Loi sur la marine marchande du Canada* et a été régulièrement employé, en qualité de capitaine ou d'officier de quart à la passerelle à bord d'un navire faisant des voyages entre les endroits décrits dans le présent sous-alinéa, durant les dix-huit mois qui ont précédé la date à laquelle le navire a fait l'objet d'une demande d'exemption conformément aux dispositions du présent paragraphe; ou

(b) registered in the United States and employed in the fishing trade.

(3) The master or deck watch officer referred to in subparagraph (2)(a)(iii) shall, if required by the Authority, produce evidence satisfactory to the Authority that he is a master or deck watch officer as described in that subparagraph.

The purported enabling statutory authority authorizing the Authority to pass that part of the Regulations is section 14(1)(b) of the *Pilotage Act* which reads as follows:

14. (1) An Authority may, with the approval of the Governor in Council, make regulations necessary for the attainment of its objects, including, without restricting the generality of the foregoing regulations

(b) prescribing the ships or classes of ships that are subject to compulsory pilotage;

Section 10 of the *Pacific Pilotage Regulations* (Exhibit P-1) prescribes when a ship may obtain a waiver of compulsory pilotage. A condition of section 10(1)(a) is that the ship be "registered in the United States". Section 10 reads as follows:

10. (1) The Authority may, on application therefor, waive compulsory pilotage in respect of a ship where

(a) the ship is registered in the United States and employed in the coastal trade, and the master or deck watch officer thereof is duly licensed as such for that ship and has been regularly employed as such on a ship in the coastal trade during the eighteen months prior to the date that the ship is being considered for the waiver under this section;

(b) the master, owner or agent thereof has complied with the sections 12 and 13 and no licensed pilot is available to perform pilotage duties on that ship; or

(c) the ship is in distress or engaged in rescue or salvage operations.

(2) Compulsory pilotage is waived in respect of a ship that is

(a) entering a compulsory pilotage area for the purpose of embarking a licensed pilot, until the ship reaches the place arranged for embarkation; or

(b) departing from a compulsory pilotage area after it has disembarked a licensed pilot in the course of its departure.

(3) The master or deck watch officer referred to in paragraph (1)(a) shall, if required by the Authority, produce evidence satisfactory to the Authority that he is a master or deck watch officer as described in that paragraph.

(4) An application for a waiver of compulsory pilotage may be made verbally or, when required by the Authority, shall be made in writing.

b) immatriculés aux États-Unis et qui sont affectés à la pêche commerciale.

(3) Le capitaine ou l'officier de quart à la passerelle dont il est question au sous-alinéa (2)a(iii) doit, si l'Administration l'exige, lui fournir une preuve qu'elle juge suffisante, établissant qu'il est un capitaine ou un officier de quart à la passerelle aux termes de ce sous-alinéa.

L'Administration a édicté cette partie du Règlement en vertu de l'article 14(1)b) de la *Loi sur le pilotage*, dont voici le libellé:

14. (1) Une Administration peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir les règlements généraux nécessaires pour atteindre ses objets notamment, et sans restreindre la portée générale de ce qui précède, des règlements généraux

b) prescrivant les navires ou catégories de navires assujettis au pilotage obligatoire;

L'article 10 du *Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique* (pièce P-1) énonce les cas où un navire peut obtenir une dispense de pilotage obligatoire. L'article 10(1)a) impose comme condition que le navire soit «immatriculé aux États-Unis». L'article 10 est ainsi rédigé:

10. (1) L'Administration peut, sur demande, dispenser du pilotage obligatoire un navire

a) qui est immatriculé aux États-Unis et affecté au cabotage et dont le capitaine ou l'officier de quart à la passerelle est dûment breveté pour ce navire et a été régulièrement employé en qualité de capitaine ou d'officier de quart à la passerelle d'un navire faisant du cabotage durant les dix-huit mois qui ont précédé la date à laquelle on étudie la question d'accorder au navire la dispense prévue au présent article;

b) dont le capitaine, le propriétaire ou l'agent a observé les dispositions des articles 12 et 13 et pour lequel aucun pilote breveté n'est disponible pour remplir les fonctions de pilote à son bord; ou

c) qui est en détresse ou qui effectue des opérations de secours ou de sauvetage.

(2) Une dispense de pilotage obligatoire est accordée à tout navire

a) qui entre dans une zone de pilotage obligatoire en vue d'y embarquer un pilote breveté, et y navigue jusqu'au point d'embarquement prévu; ou

b) qui quitte une zone de pilotage après le débarquement d'un pilote breveté.

(3) Le capitaine ou l'officier de quart à la passerelle dont il est question à l'alinéa (1)a) doit, si l'Administration l'exige, lui fournir une preuve qu'elle juge suffisante, établissant qu'il est un capitaine ou un officier de quart à la passerelle aux termes de cet alinéa.

(4) Une demande de dispense de pilotage obligatoire peut être faite verbalement, mais elle doit être faite par écrit lorsque l'Administration l'exige.

The purported statutory authority authorizing the Authority to pass this part of the Regulations is section 14(1)(c) of the *Pilotage Act* which reads as follows:

14. (1) An Authority may, with the approval of the Governor in Council, make regulations necessary for the attainment of its objects, including, without restricting the generality of the foregoing regulations

(c) prescribing the circumstances under which compulsory pilotage may be waived;

It was submitted that in respect to these parts of the Regulations that the inclusion in them of the words "registered in Canada" and "registered in the United States" made these parts beyond the powers of the Authority because in the former case designating the flag of a ship is not an exemplification of the enabling power to prescribe "the ships or classes of ships that are subject to compulsory pilotage"; and in the latter case, there is nothing in section 14(1)(c) of the Act which permits waiver to be tied in with the flag of the ship. In opposition to this submission, it was urged that designating ships of Canadian and United States registry in these parts of the Regulations was a convenient and brief way to designate ships or classes of ships because the Authority knew the regulatory requirements of the masters and deck officers of such ships and for such ships registered in these jurisdictions and so could exempt or waive such ships from the requirement of compulsory pilotage in certain designated parts of its compulsory pilotage areas.

This latter submission should be considered in the light of the fact that if the words "registered in Canada" were deleted from section 9(2) of the said Regulations (Exhibit P-1) then the *S.S. Alaska* would qualify for exemption from compulsory pilotage on the said runs under the remaining words of section 9(2)(a)(iii) of the said Regulations.

This latter submission should also be considered in the light of the fact that prior to the approval of the Regulations (Exhibit P-1) a draft had been sent to the Minister of Transport, which draft did not meet with his approval and the fact that the Minister took the following action. The Minister appointed a Commissioner, Mr. John J. Mahoney, pursuant to the powers contained in section 14(5) of the *Pilotage Act* and for such purposes, Mr.

L'Administration a édicté cette partie du Règlement en vertu de l'article 14(1)c) de la *Loi sur le pilotage*, dont voici le libellé:

14. (1) Une Administration peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir les règlements généraux nécessaires pour atteindre ses objets notamment, et sans restreindre la portée générale de ce qui précède, des règlements généraux

c) prescrivant les circonstances dans lesquelles il peut y avoir dispense du pilotage obligatoire;

A propos de ces parties du Règlement, on a soutenu que l'insertion des termes «immatriculés au Canada» et «immatriculés aux États-Unis» les place en dehors des pouvoirs de l'Administration vu que, dans le premier cas, la désignation du pavillon n'illustre pas le pouvoir de prescrire «les navires ou catégories de navires assujettis au pilotage obligatoire» et, dans le dernier cas, rien dans l'article 14(1)c) ne permet d'assujettir la dispense au pavillon du navire. A l'opposé de cet argument, on a fait valoir avec insistance que la désignation des navires comme «immatriculés au Canada» ou «immatriculés aux États-Unis» dans ces parties du Règlement constitue une façon rapide et commode de désigner les navires ou les catégories de navires, car l'Administration connaît les qualifications exigées des capitaines et des officiers de pont de ces navires dans ces juridictions et peut ainsi les dispenser du pilotage obligatoire dans certaines parties des zones qui y sont assujetties.

Il convient de considérer ce dernier point de vue sans oublier que, si on supprimait dans l'article 9(2) du Règlement (pièce P-1) les termes «immatriculés au Canada», le *S.S. Alaska* serait alors admissible sur lesdits parcours à une exemption du pilotage obligatoire en vertu des autres termes de l'article 9(2)(a)(iii) dudit règlement.

Il convient aussi de se rappeler en l'occurrence qu'avant l'approbation du Règlement (pièce P-1), un avant-projet en a été envoyé au ministre des Transports, qui ne l'a pas approuvé et en réponse a nommé un commissaire, M. John J. Mahoney, en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 14(5) de la *Loi sur le pilotage*. M. Mahoney a tenu une audition à Vancouver et, après avoir reçu des mémoires de toutes les parties intéressées, a

Mahoney held a hearing in Vancouver and after receiving submissions from all interested parties, made a report to the Minister dated January 2, 1974 (Exhibit P-54). The Minister approved this Report and ordered, as was within his power, that that part of the draft Regulations which the Authority made implementing the power given them in section 14(1)(a) and (f) of the *Pilotage Act* be amended; and recommended that other sections in such draft Regulations also be amended; both in accordance with the said Report of Mr. Mahoney. The Authority then re-drafted the Regulations and passed them complying with the order of the Minister in respect to the part of the Regulations which fell within the perimeters of section 14(1)(a) and (f) of the *Pilotage Act* but declined to amend and pass other sections of their Regulations in accordance with the said recommendations contained in the said Report of Mr. Mahoney as approved by the Minister. The Authority also stated that the difficulty about obtaining exemption from compulsory pilotage by way of pilotage certificates was a labour problem for the owners and operators of ships in the Pacific region and was of no concern of theirs. Notwithstanding this, the Regulations as passed in the form put forward were approved by the Governor in Council on April 9, 1974 (see Exhibit P-1), because of time constraints. The constraints were caused by the delay in getting any regulations enacted in the Pacific pilotage region. As stated, except for a designated compulsory pilotage area (see the Regulations Exhibit P-3 approved by the Governor in Council on June 26, 1973) there had been no pilotage regulations at all in the Pacific pilotage region since February 1, 1974 (see S.C. 1973-74, c. 1).

In this connection, the following excerpts from the said Report of John J. Mahoney dated January 2, 1974 which are relevant to these actions read:

The S.S. "ALASKA" is a Japanese built ship owned by an American Corporation and with financing arranged through an agency of the United States Government. Because of its foreign construction, however, the ship cannot be registered in the United States and is therefore registered in Liberia. By reason of the United States Government's financial interest in the vessel it is required that the Master of the ship be a United States citizen but all other deck officers and crew are Canadian. The ship is engaged in a shuttle between the Ports of New Westminster, British Columbia and Whittier, Alaska and has been so operating for several years. The vast majority of the cargo carried is of U.S. origin and for U.S. destination but it is

adressé au Ministre un rapport (pièce P-54) le 2 janvier 1974. Le Ministre a approuvé le rapport et a ordonné, comme il en avait le droit, de modifier la partie du projet de règlement établi par l'Administration dans l'exercice des pouvoirs que lui confère l'article 14(1)a) et f) de la *Loi sur le pilotage*. Il a recommandé aussi de modifier d'autres articles du projet de règlement, agissant dans les deux cas en accord avec le rapport de M. Mahoney. L'Administration a alors procédé à une nouvelle rédaction du Règlement, qu'elle a adoptée conformément à l'ordonnance du Ministre, pour la partie qui tombe sous le coup de l'article 14(1)a) et f) de la *Loi sur le pilotage*; mais elle a refusé de modifier d'autres articles comme le recommandait le rapport de M. Mahoney, recommandation qui avait reçu l'agrément du Ministre. Elle a aussi déclaré que la difficulté rencontrée par les propriétaires et les exploitants des navires dans la région du Pacifique pour obtenir une dispense de pilotage obligatoire par le biais de certificats de pilotage était un problème de main-d'œuvre qui ne la concernait pas. Néanmoins, le Règlement édicté dans la forme proposée a été approuvé par le gouverneur en conseil, le 9 avril 1974 (voir pièce P-1) sous la pression de contraintes de temps. Ces contraintes provenaient du retard à obtenir des règlements dans la région de pilotage du Pacifique. Ainsi qu'il a été dit, sauf pour une zone de pilotage obligatoire désignée (voir le Règlement pièce P-3 approuvé par le gouverneur en conseil, le 26 juin 1973), il n'en existait aucun depuis le 1^{er} février 1974 (voir S.C. 1973-74, c. 1).

A ce sujet, voici les extraits du rapport John J. Mahoney en date du 2 février 1974, qui s'appliquent aux présentes actions:

[TRADUCTION] Le S.S. «ALASKA» a été construit au Japon. Il appartient à une compagnie américaine et a été financé par l'entremise d'une agence du gouvernement américain. Toutefois, en raison de sa construction à l'étranger, il ne pouvait pas être immatriculé aux États-Unis et l'a donc été au Libéria. Vu la participation financière du gouvernement américain, le capitaine du navire doit obligatoirement être citoyen des États-Unis; les autres officiers de pont et l'équipage sont canadiens. Le navire, depuis plusieurs années, fait la navette entre les ports de New Westminster (Colombie-Britannique) et Whittier (Alaska). La plupart des marchandises qu'il transporte proviennent des É.-U. et y sont envoyées, mais il est chargé à New

loaded at New Westminster. The ship provisions and fuels at New Westminster and that Port is regarded as the ship's home port. Indeed the ship is operated by Pacific Maritime Agencies, a Canadian Corporation with Head Office at New Westminster.

It was stated that under the past arrangements the S.S. "ALASKA" used pilots within the Fraser River and would continue to do so in any circumstances but that all her deck officers held Canadian certificates of competency and are Canadian citizens. Incidentally these officers also hold Liberian certificates of competency but I regard this fact as irrelevant. . . .

It was further stated by Counsel for the owners and operators of the S.S. "ALASKA" that over and above the reluctance of the Pilotage Authority to grant a waiver to his client's ship it was his understanding that the Canadian Merchant Service Guild, of which the deck officers of the ship are members, had instructed those officers not to apply for Pilotage Certificates even if such certificates were made available. This matter will be examined in greater detail under the heading "Qualifications for Pilot Licences and Certificates" but is mentioned here to illustrate fully the difficulties in which the owners and operators of the S.S. "ALASKA" find themselves as a result of the legislation, regulations and the attitude of the parties concerned.

I have said in an earlier section of this report that in my opinion the true purpose of exemption, in the sense of the non-applicability of the compulsory feature of Section 14, subsection (1), paragraph (b) of the Act, is to grant relief to vessels operating continuously, or almost so, within the region. For this reason the definition of "coasting" should be somewhat restricted as it is in the draft Regulations. That, except with respect to its foreign registry, would seem to take into account the case of the S.S. "ALASKA". At the same time the concept of exemption implies a more permanent status than that of waiver and is therefore more in accord with relief to National ships than to foreign ships. For this reason the Authority has, and in my opinion rightly so, elected to waive pilotage for American registered coasting ships rather than to exempt them. That being the case it would hardly be appropriate to grant the (apparently) more permanent status of exemption to a foreign flag ship, notwithstanding that she is manned by Canadian officers. If therefore some relief from the pilotage provisions are appropriate for the S.S. "ALASKA" that relief should come under the heading of waiver rather than exemption, leaving aside for the moment the question of pilotage certificates.

In connection with this problem the first question which must be answered is whether such waiver is deserved in the particular case. I have concluded that in this case it is deserved and that it is in the public interest that such waiver should be granted. The ship is obviously contributing an economic benefit to Canada without competing with Canadian industry and is posing no threat to safety.

It is also clear in my mind, and from my questioning of the various counsel, that there is no future intention on the part of the Authority to grant a waiver to the S.S. "ALASKA". It is also clear, though the matter will be dealt with elsewhere, that

Westminster. Cette ville est donc, à toutes fins pratiques, son port d'attache. Il s'y approvisionne en vivres et en carburant. Le navire est exploité par Pacific Maritime Agencies, compagnie canadienne dont le siège social est à New Westminster.

^a On a déclaré qu'au titre d'ententes antérieures, le S.S. «ALASKA» utilise des pilotes dans le fleuve Fraser et continuera à le faire quoi qu'il arrive, mais que tous ses officiers de pont sont titulaires de certificats de capacité canadiens et sont citoyens canadiens. Soit dit en passant, ils détiennent aussi des certificats de capacité libériens, mais je considère que ce fait est sans rapport avec l'objet du débat

^b L'avocat des propriétaires et des exploitants du S.S. «ALASKA» a aussi déclaré que devant la réticence de l'Administration de pilotage à accorder une dispense à ce navire, il a compris que la Guilde de la marine marchande du Canada, à laquelle appartiennent les officiers de pont, les a priés de ne pas demander des certificats de pilotage, même s'il en existe de disponibles. Cette question sera examinée plus en détail sous la rubrique «Qualifications pour les brevets et certificats de pilotage», mais je la mentionne ici pour montrer les difficultés auxquelles les propriétaires et les exploitants se sont heurtés par suite de la législation, des règlements et de l'attitude des parties concernées.

^c Dans une section précédente de ce rapport, j'ai dit qu'à mon avis, en n'imposant pas le caractère obligatoire de l'alinéa 14(1)b), l'exemption a pour principal objet d'accorder un allègement aux navires qui opèrent sans interruption, ou presque, dans la région. Pour cette raison, la définition de «caboteur» doit être quelque peu restreinte, comme elle l'est dans le projet de règlement. Ces considérations, sauf en ce qui concerne son immatriculation à l'étranger, semblent s'appliquer au S.S. «ALASKA». Par ailleurs, la notion d'exemption implique un statut plus permanent que celui de la dispense et convient mieux aux navires nationaux qu'étrangers. J'estime donc que l'Administration a eu raison d'accorder une dispense au lieu d'une exemption aux cabotiers immatriculés aux États-Unis. Cela étant, il ne convient guère d'accorder un statut d'exemption (apparemment) plus permanent à un navire battant pavillon étranger, même monté par des officiers canadiens. Donc, s'il apparaît judicieux d'accorder un certain allègement en matière de pilotage au S.S. «ALASKA», il faut que cet allègement soit une dispense plutôt qu'une exemption, qui laisse de côté pour le moment la question des certificats de pilotage.

^d A ce propos, la première question à trancher est la suivante: la dispense est-elle méritée en l'occurrence? J'ai déjà conclu dans ce sens. Il est dans l'intérêt public de l'accorder. Le navire contribue, de toute évidence, au bénéfice économique du Canada sans concurrencer pour autant son industrie. Il ne constitue aucune menace pour la sécurité.

^e Il ressort aussi clairement à mes yeux, à la suite des questions que j'ai posées aux avocats, que l'Administration n'a nullement l'intention d'accorder une dispense au S.S. «ALASKA». Il est clair aussi, bien que la question soit traitée ailleurs, que les officiers

pilotage certificates will not be available to the officers of this ship. . . .

As to the particular case of the "ALASKA" I see no harm resulting from the type of amendment suggested by Mr. Hogarth which I am assured would cover only the case of the "ALASKA" and would not throw open the door to wholesale waiver for foreign ships as was feared by some of the parties.

In my view, firstly prescribing the flag of a ship as a condition respectively of exemption and of waiver from compulsory pilotage in the said sections 9 and 10 of the Regulations (Exhibit P-1) is not an enactment by the Authority within the perimeters of the enabling powers contained in section 14(1)(b) and (c) of the *Pilotage Act* and also such do not have as their object the public purpose of safety which is mandatory by the provisions of section 12 of the Act, and the inclusion respectively of the words "registered in Canada" and "registered in the United States" is *ultra vires* the power of the Pacific Pilotage Authority.

Secondly, from the whole of the evidence, it is a finding of fact that the Pacific Pilotage Authority, probably as a result of representations of the three pilot members, was motivated in including the said words prescribing the flag of the ship in sections 9 and 10 of these Regulations so as to make it impossible for the *S.S. Alaska* to be exempted from compulsory pilotage by way of exemption or waiver; and in being motivated to do so, the Authority had, at the same time, the knowledge that for all practical purposes, the other method of exemption contemplated in the *Pilotage Act*, namely, the pilotage certificate route, was not available to this ship. Their motivation also in drafting and passing the Regulations in so far as including these said words, had nothing whatever to do with safety which was the public purpose of the Regulations, mandatory by section 12 of the Act.

Because of these two findings, the inclusion of these words in sections 9 and 10 of the said Regulations was *ultra vires* the power of the Authority.

The fact that these Regulations as passed by the Authority were approved by the Governor in Council does not cure such invalidity.

de ce navire ne disposeront pas de certificats de pilotage. . . .

Quant au cas particulier du «ALASKA», je ne vois pas quel inconvénient pourrait découler du genre de modification proposée par M. Hogarth qui, j'en suis sûr, viserait seulement le cas du «ALASKA» et ne laisserait pas la porte ouverte à une dispense générale en faveur de tous les navires étrangers, comme certaines des parties le craignaient.

A mon avis l'Administration, en prescrivant dans les articles 9 et 10 du Règlement (pièce P-1) que le pavillon d'un navire est une condition d'exemption ou de dispense de pilotage obligatoire, n'a pas agi dans le cadre des pouvoirs que l'article 14(1)(b) et (c) de la *Loi sur le pilotage* lui confèrent. Cet article n'a pas non plus en vue l'objet public de sécurité imposé par l'article 12 de ladite loi et l'insertion des expressions «immatriculés au Canada» et «immatriculés aux États-Unis» est *ultra vires* des pouvoirs de l'Administration de pilotage du Pacifique.

Deuxièmement, il ressort de la preuve la constatation de fait suivante: la susdite administration, probablement par suite des protestations de trois de ses pilotes, avait des motifs pour insérer dans les articles 9 et 10 de ce règlement, des termes qui prévoient le pavillon du navire, de manière à empêcher totalement le *S.S. Alaska* de bénéficier d'une exemption ou d'une dispense de pilotage obligatoire et, ainsi motivée, l'Administration savait, aussi à toutes fins pratiques, que ce navire ne disposait pas de l'autre méthode d'exemption envisagée par la *Loi sur le pilotage*, à savoir le certificat de pilotage. En outre, sa motivation en rédigeant le Règlement et en y insérant lesdits termes, n'a jamais rien eu à voir avec l'objet public de sécurité imposé par l'article 12 de ladite loi.

A cause de ces deux constatations, l'insertion de ces termes dans les articles 9 et 10 dudit règlement était *ultra vires* des pouvoirs de l'Administration.

Le fait que le gouverneur en conseil ait approuvé le Règlement ne supprime nullement cette invalidité.

The Pacific Pilotage Authority in drafting the parts of these Regulations in such *ultra vires* way with the knowledge regarding the improbability of the issuance of pilotage certificates, effectively has frustrated the intention of Parliament when it enacted the *Pilotage Act* that there should be exemption from compulsory pilotage for ships in circumstances where no issue of the public interest of safety was involved.

For the purpose of this action, however, it is only necessary to find and I so order and declare that the legislative act whereby the words "registered in Canada" were included in section 9(2)(a) of the Regulations (Exhibit P-1) was *ultra vires* the power of the Pacific Pilotage Authority and that these said words be deleted.

In making this declaration of *ultra vires*, it is understood that the concept of the said part of the Regulations (Exhibit P-1) as drawn may be partially changed by the deletion of the words "registered in Canada". For a temporary period, this will be the result. But the Pacific Pilotage Authority can cure this situation by redrafting section 9(2)(a) (and section 10(1)(a)) of the Regulations (Exhibit P-1) and by passing and obtaining Governor in Council approval so as to exercise correctly the enabling powers given the Authority in section 14(1)(b) and (c) of the *Pilotage Act* and in accord with the public purpose of safety made mandatory by section 12 of the Act. In drafting such amending part of the Regulations, the words employed can be in such general terms so as to permit the *S.S. Alaska* or any other qualified ship to obtain an exemption from compulsory pilotage in the relevant waters where no pilotage is necessary for qualified ships because the public interest in safety is satisfied.

Therefore, judgment may issue in both this action and in action Court No. T-2093-74, declaring that the words "registered in Canada" in *Pacific Pilotage Regulations* P.C. 1974-851 approved April 9, 1974 and registered SOR/74-242 on April 10, 1974 are *ultra vires* the enabling powers of the Pacific Pilotage Authority delegated to it by section 14 of the *Pilotage Act*.

L'Administration de pilotage du Pacifique, en rédigeant ces parties du Règlement, qui outrepassaient ses pouvoirs, et sachant pertinemment que l'émission de certificats de pilotage était improbable, a bien transgressé l'intention du Parlement lorsqu'il a adopté la *Loi sur le pilotage*, à savoir: lorsque l'objet public de sécurité n'est pas en cause, les navires doivent être exemptés de pilotage obligatoire.

Aux fins de l'espèce, cette constatation est la seule qui s'impose. Je déclare donc que l'acte législatif qui a inclus les termes «immatriculés au Canada» dans l'article 9(2)a) du Règlement (pièce P-1) était *ultra vires* des pouvoirs de l'Administration de pilotage du Pacifique et que lesdits termes doivent être supprimés.

Quand je déclare ces termes *ultra vires*, il faut comprendre que la suppression desdits termes «immatriculés au Canada», qui figurent dans la rédaction actuelle de cette partie du Règlement (pièce P-1) risque d'en modifier en partie l'esprit. Il en sera ainsi temporairement. Mais l'Administration de pilotage du Pacifique peut y remédier en procédant à une nouvelle rédaction, qu'elle fera approuver par le gouverneur en conseil, de l'article 9(2)a) (et 10(1)a)) du Règlement (pièce P-1), de manière que les pouvoirs à elle conférés par l'article 14(1)b) et c) de la *Loi sur le pilotage* soient exercés correctement et conformément à l'objet public de sécurité imposé par l'article 12. Elle peut alors employer des termes généraux qui permettront au *S.S. Alaska*, ou à tout autre navire qualifié, d'obtenir une exemption de pilotage obligatoire dans les eaux en question lorsque la sécurité publique n'impose pas ce pilotage à des navires qualifiés.

Je peux donc rendre dans la présente action et dans celle qui porte le numéro du greffe T-2093-74, un jugement déclarant que les termes «immatriculés au Canada» insérés dans le *Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique* C.P. 1974-851, approuvé le 9 avril 1974 et enregistré sous le numéro DORS/74-242, le 10 avril 1974, sont *ultra vires* des pouvoirs que l'article 14 de la *Loi sur le pilotage* confère à l'Administration de pilotage du Pacifique.

Judgment may also issue in both actions for further declarations.

These further declarations, from a practical point of view, should serve some useful purpose, and are not of mere academic interest. As a consequence, it is proper that declarations be made in these actions. (See *Landreville v. The Queen*¹ in which Pratte J. adopts the reasoning of the English Court of Appeal in *Merricks v. Nott-Bower*², especially Lord Denning M.R. at page 721 and Lord Salmon at page 724.) These declarations may make it plain for the benefit of the Pacific Pilotage Authority, the Canadian Merchant Service Guild and the public in general that the intention of Parliament in passing the *Pilotage Act* was as stated in section 12 of that Act, namely, for the public purpose of safety in navigation in compulsory pilotage waters; and that where no public issue of safety is involved, qualified ships should be exempted from compulsory pilotage in one of the said three ways prescribed in the Act by Parliament; and further that any Regulations passed pursuant to the enabling powers in section 14 of the *Pilotage Act* are not to be drawn for the exclusive private pecuniary benefit of pilots, and to the detriment, not only of the ship owners and operators, but also to the public at large.

The further declarations for which judgment may issue are:

1. That the pilot members of the Pacific Pilotage Authority had a conflict of interest in the true equitable sense when they participated in drafting and passing the Regulations (Exhibit P-1, by Order in Council P.C. 1974-851 approved April 9, 1974 and registered SOR/74-242 on April 10, 1974) and did not purge themselves of such conflict of interest at any relevant time.

2. That the motivation of the Pacific Pilotage Authority in passing the said Regulations (Exhibit P-1) having included therein the words prescribing the flag of a ship in sections 9 and 10 thereof as a condition of exemption or waiver was not for the public purpose of safety within the meaning and objects of section 12 of the *Pilotage Act*, but instead the motivation was to assist in obtaining personal pecuniary benefit for

Le jugement peut aussi être rendu dans les deux actions pour d'autres déclarations.

Ces autres déclarations doivent en pratique avoir un but utile et ne pas être purement théoriques. Il convient donc qu'elles figurent dans ces actions. (Voir *Landreville c. La Reine*¹, où le juge Pratte adopte le raisonnement tenu par la Cour d'appel britannique dans *Merricks c. Nott-Bower*², spécialement par lord Denning, Maître des rôles, à la page 721 et lord Salmon à la page 724.) Ces déclarations peuvent montrer clairement à l'Administration de pilotage du Pacifique, à la Guilde de la marine marchande du Canada et au public en général que l'intention du Parlement, en adoptant la *Loi sur le pilotage*, était celle exprimée dans l'article 12 d'icelle, c'est-à-dire l'objet public de sécurité relatif à la navigation effectuée dans les eaux de pilotage obligatoire. Lorsque la sécurité publique n'est pas en cause, les navires qualifiés doivent être exemptés de pilotage obligatoire de l'une des trois façons prescrites par la Loi. Le Règlement édicté en vertu des pouvoirs que l'article 14 de la *Loi sur le pilotage* confère à l'Administration ne doit pas être rédigé en vue du bénéfice matériel exclusif des pilotes et au détriment, non seulement des propriétaires et des exploitants des navires, mais aussi du grand public.

Les autres déclarations pour lesquelles un jugement peut être rendu attesteront:

1. Que les pilotes membres de l'Administration de pilotage du Pacifique avaient un conflit d'intérêts, au sens d'équité du terme, lorsqu'ils ont participé à la rédaction et à l'adoption du Règlement (pièce P-1 par le décret du conseil C.P. 1974-851 approuvé le 9 avril 1974 et enregistré sous le numéro DORS/74-242, le 10 avril 1974) et ne se sont excusés de ce conflit d'intérêts à aucun moment pertinent.

2. Que la motivation de l'Administration de pilotage du Pacifique lorsqu'elle a adopté le Règlement (pièce P-1) et inclus, dans les articles 9 et 10 les termes prévoyant le pavillon du navire comme une condition d'exemption ou de dispense, n'était pas fondée sur l'objet public de sécurité au sens de l'article 12 de la *Loi sur le pilotage*, mais sur le désir de procurer un bénéfice matériel aux pilotes qui étaient ses adhé-

¹ [1973] F.C. 1223.

² [1964] 1 All E.R. 717.

¹ [1973] C.F. 1223.

² [1964] 1 All E.R. 717.

the pilot members of the Pacific Pilotage Authority and the other pilots in the region.

3. That the *S.S. Alaska* at all material times, in its run from Sand Heads to Pine Island in part of the compulsory pilotage area of the Pacific region, with its complement of deck officers, without a pilot aboard employed by the Pacific Pilotage Authority, posed no threat to safety within the meaning of section 12 of the *Pilotage Act*.

4. That the Pacific Pilotage Authority in passing the said Regulations, Exhibit P-1, and having included therein respectively in sections 9(2)(a) and 10(1)(a) the words "registered in Canada" and "registered in the United States" has frustrated the intent of Parliament that certain qualified ships which posed no safety threat to navigation within the meaning of section 12 of the *Pilotage Act* should be excused from compulsory pilotage by the methods of exemption or waiver prescribed in the *Pilotage Act*.

If the Canadian Merchant Service Guild had been a party to either of these actions and had had an opportunity to be heard, then a declaratory judgment in the terms following would have issued, *viz*:

That the Canadian Merchant Service Guild by their action in forbidding any master or deck officer in the Pacific region (all of whom, with others, are members of the Guild) from applying for and holding a pilotage certificate within the meaning of sections 2(j) and 15 of the *Pilotage Act* has frustrated the intent of Parliament in enacting the *Pilotage Act* that certain ships which posed no threat to safety within the meaning of section 12 of the *Pilotage Act* should be exempted from compulsory pilotage by the method of causing or arranging that their master or one or more of their deck officers should obtain and hold at the material time a pilotage certificate.

The claim for \$10,780.54 in action Court No. T-2093-74 is founded on *Pacific Pilotage Regulations* approved June 26, 1973 (Exhibit P-3). As stated above, these Regulations established compulsory pilotage areas in the region under the

rents, ainsi qu'aux autres pilotes de la région.

3. Que le *S.S. Alaska* à tous les moments considérés, sur son parcours Sand Heads—Pine Island, qui se situe en partie dans la zone de pilotage obligatoire de la région du Pacifique, avec un effectif d'officiers de quart et sans pilote de l'Administration de pilotage du Pacifique à son bord, n'a constitué aucune menace pour la sécurité, au sens où l'entend l'article 12 de la *Loi sur le pilotage*.

4. Que l'Administration de pilotage du Pacifique, en adoptant ledit règlement et en y incluant aux articles 9(2)a) et 10(1)a) les termes «immatriculés au Canada» et «immatriculés aux États-Unis», a transgressé l'intention du Parlement voulant que certains navires qualifiés, qui ne présentent aucune menace pour la sécurité de la navigation au sens de l'article 12 de la *Loi sur le pilotage*, soient exemptés du pilotage obligatoire par les méthodes de l'exemption ou de la dispense prescrites dans ladite loi.

Si la Guilde de la marine marchande du Canada avait été partie à l'une ou l'autre de ces actions et avait eu l'occasion d'être entendue, j'aurais alors rendu un jugement déclaratoire statuant:

Que la Guilde de la marine marchande du Canada, en interdisant à tous les capitaines et officiers de quart dans la région du Pacifique (qui sont tous au nombre de ses adhérents) de demander l'octroi d'un certificat, au sens où l'entendent les articles 2j) et 15 de la *Loi sur le pilotage*, a transgressé l'intention du législateur selon laquelle certains navires, qui ne présentent aucune menace pour la sécurité au sens de l'article 12 de ladite loi, doivent être exemptés de pilotage obligatoire en faisant en sorte que leur capitaine (ou un ou plusieurs de leurs officiers de quart) soit titulaire d'un certificat de pilotage au moment considéré.

La réclamation de \$10,780.54 objet de l'action qui porte le numéro du greffe T-2093-74 est fondée sur le *Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique*, approuvé le 26 juin 1973 (pièce P-3). Ainsi qu'il a été dit, ce règlement

jurisdiction of the Pacific Pilotage Authority and no more.

The claim is for pilotage dues from February 12, 1974 to April 20, 1974 on the run of the *S.S. Alaska* between Sand Heads and Pine Island. The *S.S. Alaska* proceeded on that run during the months of February, March and April of 1974 without a pilot and the allegation of the plaintiff the Pacific Pilotage Authority is that the ship *S.S. Alaska* and its owners and operators are liable for pilotage charges in that sum by reason of proceeding on that run which is in part of the compulsory pilotage area established by said Regulations, Exhibit P-3. Paragraph 5 of the statement of claim in this action puts the matter in this way:

5. In and about the months of February, March and April, 1974, the Defendant Ship unlawfully proceeded through compulsory pilotage areas established by the Pacific Pilotage Compulsory Pilotage Regulations (SOR/73-354, June 27, 1973; P.C. 1973-1810, June 26, 1973) without a waiver of compulsory pilotage and without a licensed pilot or holder of a pilotage certificate, whereby the Defendants became jointly and severally liable to pay the Plaintiff all pilotage charges as if the Defendant Ship had been under the conduct of a licensed pilot, to a total amount of \$10,780.54, particulars of which are as follows:

[Details of dates and charges.]

As stated, as of February 1, 1974, all the By-laws and Regulations that were in force under the enabling provisions of the *Canada Shipping Act* had expired, so that as of that date, there were no pilotage Regulations in force passed pursuant to the enabling provisions of section 14 of the *Pilotage Act* except the Regulations (Exhibit P-3) establishing compulsory pilotage areas in the Pacific region.

The plaintiff the Pacific Pilotage Authority submitted that notwithstanding the above, section 34 of the *Pilotage Act* was authority entitling the plaintiff to payment of these pilotage charges. Section 34 of the *Pilotage Act* reads as follows:

34. Except where the Authority waives compulsory pilotage, when a ship subject to compulsory pilotage proceeds through a compulsory pilotage area not under the conduct of a licensed pilot or the holder of a pilotage certificate, the ship is liable to the Authority in which the compulsory pilotage area is situated for all pilotage charges as if the ship had been under the conduct of a licensed pilot.

établissait des zones de pilotage obligatoire dans la région du ressort de l'Administration de pilotage du Pacifique, sans plus.

La réclamation vise les droits de pilotage encourus par le *S.S. Alaska* du 12 février 1974 au 20 avril 1974 sur le parcours Sand Heads—Pine Island. Ce navire a navigué sans pilote sur le parcours pendant les mois de février, mars et avril 1974 et la demanderesse, l'Administration de pilotage du Pacifique, prétend que ledit navire, ses propriétaires et exploitants sont redevables de droits de pilotage équivalant au montant susdit, parce que ce parcours est situé en partie sur une zone de pilotage obligatoire établie par ledit règlement (pièce P-3). Le paragraphe 5 de la déclaration afférente à la présente action expose l'affaire ainsi:

[TRADUCTION] 5. Au cours des mois de février, mars et avril 1974, le navire défendeur a illégalement opéré dans des zones de pilotage obligatoire établies par le Règlement sur le pilotage obligatoire dans la région du Pacifique (DORS/73-354, 27 juin 1973; C.P. 1973-1810, 26 juin 1973) sans dispense de pilotage obligatoire et sans pilote breveté ou titulaire d'un certificat de pilotage. En conséquence, les défendeurs sont solidairement responsables du paiement des droits de pilotage à la demanderesse comme si le navire avait été sous la conduite d'un pilote breveté. Le montant desdits droits s'élève à \$10,780.54, dont voici le détail:

[Détails des dates et des droits.]

Ainsi qu'il a été dit, le 1^{er} février 1974, tous les règlements en vigueur au titre de la *Loi sur la marine marchande* ont expiré, en sorte qu'à cette date, il n'existait aucun règlement de pilotage en vigueur édicté en vertu de l'article 14 de la *Loi sur le pilotage*, à l'exception du Règlement (pièce P-3) qui établit des zones de pilotage obligatoire dans la région du Pacifique.

La demanderesse, l'Administration de pilotage du Pacifique, soutient qu'en dépit de ce qui précède, elle est en droit de se prévaloir de l'article 34 de la *Loi sur le pilotage*, pour obtenir le paiement des droits susdits. L'article est rédigé dans les termes suivants:

34. Sauf si l'Administration dispense du pilotage obligatoire, lorsqu'un navire assujéti au pilotage obligatoire poursuit sa route dans une zone de pilotage obligatoire sans être sous la conduite d'un pilote breveté ou du titulaire d'un certificat de pilotage, le navire est responsable envers l'Administration dont relève cette zone de tous les droits de pilotage, comme si le navire avait été sous la conduite d'un pilote breveté.

Section 16(1) of the *Pilotage Act* provides that:

16. (1) Except as provided in the regulations, no person shall have the conduct of a ship within a compulsory pilotage area unless he is a licensed pilot or a regular member of the complement of the ship who is the holder of a pilotage certificate for that area.

The “licensed” and “pilotage certificates” referred in that section are those within the meaning of section 2(f) and (j) and section 15 of the

Section 34 of the *Pilotage Act* is directed to the status of a ship. Section 34 is premised on there being Regulations passed under the enabling provisions of section 14(1)(b) of the Act, that is to say as to “ships or classes of ships that are subject to compulsory pilotage”, and also on Regulations passed under section 14(1)(c) of the Act as to the circumstances “under which compulsory pilotage may be waived”.

As a consequence, in my view, section 34 of the *Pilotage Act* contemplates an Authority such as the Pacific Pilotage Authority enacting and having approved Regulations pursuant to section 14(1)(b) and (c) of the *Pilotage Act* before the provisions of section 34 of the Act become operative. The Pacific Pilotage Authority having failed to have done so until April 9, 1974, that part therefore of their claim fails relating to pilotage charges up to and inclusive of March 31, 1974. Their claim also fails relating to their charges for April, 1974 because of the *ultra vires* declaration relating to section 9(2)(a) of the Regulations approved April 9, 1974 (Exhibit P-1). Therefore, the claim is dismissed.

The counterclaim for \$74,247.66 in Court action No. T-2093-74 against the Pacific Pilotage Authority by the ship *S.S. Alaska*, Alaska Trainship Corporation and Pacific Maritime Agencies Limited is in respect to pilotage dues paid by them to the Pacific Pilotage Authority for the period February 9, 1972 to February 1, 1974.

The allegation is that there was a mutual mistake of law under circumstances which permits recovery back, the money having been paid when there was a practical compulsion to do so, the compulsion being that the ship *S.S. Alaska* otherwise would have been seized by the Au-

L'article 16(1) de la *Loi sur le pilotage* prévoit que:

16. (1) Sauf dispositions contraires des règlements généraux, nul n'assurera la conduite d'un navire à l'intérieur d'une zone de pilotage obligatoire s'il n'est un pilote breveté ou un membre régulier de l'effectif du navire qui est titulaire d'un certificat de pilotage pour cette zone.

Les termes «breveté» et «certificats de pilotage» qui figurent dans cet article, ont le même sens que dans l'article 2(f) et (j) et dans l'article 15 de la Loi.

L'article 34 de la *Loi sur le pilotage* vise le statut des navires. Il est fondé sur la prémisse qu'un Règlement a été édicté en vertu de l'article 14(1)(b) de ladite loi, c'est-à-dire à propos des «navires ou catégories de navires assujettis au pilotage obligatoire», et aussi en vertu de l'article 14(1)(c) relatif aux «circonstances dans lesquelles il peut y avoir dispense du pilotage obligatoire».

A mon avis, l'article 34 vise bien l'Administration de pilotage qui a édicté et approuvé le Règlement avant son entrée en vigueur, en vertu de l'article 14(1)(b) et (c) de la Loi. L'Administration de pilotage du Pacifique n'ayant édicté aucun règlement avant le 9 avril 1974, la partie de sa réclamation relative aux droits de pilotage encourus avant le 31 mars 1974 inclus est donc sans fondement. Il en va de même pour les droits encourus en avril 1974, en raison du jugement déclaratoire *ultra vires* relatif à l'article 9(2)(a) du Règlement approuvé le 9 avril 1974 (pièce P-1). Je rejette donc la réclamation.

La demande reconventionnelle de \$74,247.66 (numéro du greffe T-2093-74) présentée par le navire *S.S. Alaska*, Alaska Trainship Corporation et Pacific Maritime Agencies Limited contre l'Administration de pilotage du Pacifique, porte sur les droits de pilotage qu'ils ont payés à cette dernière pour la période du 9 février 1972 au 1^{er} février 1974.

On prétend qu'il y a eu erreur de droit réciproque, dans des circonstances qui permettent de revendiquer le recouvrement, l'argent ayant été versé sous la contrainte d'une saisie éventuelle du navire *S.S. Alaska* par l'Administration pour non-paiement des droits. Il ressort de la preuve que

thority for non-payment of these dues. The evidence established that this allegation is correct and within the principle upon which the decision was founded in *Eadie v. The Corporation of the Township of Brantford*³ per Spence J. at pages 580-81:

I am of the opinion that the learned trial judge was correct in considering the plaintiff's action, in so far as the sum of \$800 is concerned, was an action for the return of \$800 paid upon the respondent's demand which was based on a by-law subsequently found to be illegal and a nullity. I am prepared to accept the submission of counsel for the respondent that this is an action for the repayment of moneys paid under a mistake in law. Counsel draws a distinction between the present case and the decision of this Court in *George (Porky) Jacobs Enterprises Ltd. v. City of Regina* ([1964] S.C.R. 326). There, this Court dealt with a demand for payment of licence fees. It turned out that no by-law existed by which such fees as were demanded could be exacted. It is true, therefore, that that decision is an illustration of a mutual mistake in fact. It must be pointed out, however, that the judgment of this Court therein was based upon both a mistake in fact and a payment made under the compulsion of urgent and pressing necessity. At p. 330, Hall J. gave judgment for the Court. He said:

I am of the opinion that the payments were made under compulsion of urgent and pressing necessity and not voluntarily as claimed by the respondent. The law on this subject was aptly summarized by Lord Reading C.J. in *Maskell v. Horner* (1915), 84 L.J.K.B. 1752 at 1755.

That decision of this Court, therefore, in so far as it dealt with the matter of payment under urgent and pressing necessity, is applicable to the present case where a by-law did exist which purported to permit the payment of such fee as was demanded by the respondent corporation but that by-law was subsequently found illegal and quashed.

It is, of course, a trite principle that money paid under a mutual mistake of law cannot be recovered. That principle, however, is subject to several well-established exceptions. I need not deal with the various exceptions in detail. The learned County Court Judge relied, *inter alia*, upon the exception that money paid to such person as a court officer under a mistake of law may be recovered. He was of the view that money was paid to the respondent corporation on the insistence of its Clerk-treasurer, whose position he equated to that of a highly-placed civil servant in a government department or an officer of the court, and it was highly inequitable, if not dishonest, for the respondent corporation to insist on the retention and that, therefore, they should be repaid. There is much to be said in support of such a view.

I prefer to base my opinion upon the exception to the general principle outlined by Lord Reading C.J. in *Maskell v. Horner* ((1915) 84 L.J.K.B. 1752; [1915] 3 K. B. 106), who said:

If a person with knowledge of the facts pays money which he is not in law bound to pay, and in circumstances implying that he is paying it voluntarily to close the transaction, he cannot recover it. Such a payment is in law like a gift, and the transaction cannot be re-opened. If a person pays money

cette allégation est bien fondée et conforme au principe étayant la décision rendue par le juge Spence dans *Eadie c. The Corporation of the Township of Brantford*³ (voir pages 580-81):

[TRADUCTION] J'estime que le savant juge de première instance a eu raison de considérer que l'action du demandeur, qui visait le remboursement des \$800 payés à la demande de l'intimée, était fondée sur un règlement qui a été ensuite jugé illégal et entaché de nullité. Je suis disposé à accepter l'argument de l'avocat de l'intimée à l'effet qu'il s'agit d'une action visant le remboursement de sommes payées à la suite d'une erreur de droit. L'avocat établit une distinction entre la présente affaire et l'arrêt rendu par cette cour dans *George (Porky) Jacobs Enterprises Ltd. c. Ville de Regina* ([1964] R.C.S. 326). Ici, la Cour traite d'une demande afférente au paiement de droits de brevet. En fait, il n'existait aucun règlement permettant d'exiger les droits demandés. Il est donc vrai que cette décision illustre une erreur de fait réciproque. Toutefois, il faut souligner que le jugement se fonde sur une erreur de fait et sur un paiement effectué sous la contrainte d'une nécessité pressante. A la page 330, le juge Hall a prononcé le jugement de la Cour dans ces termes:

Je suis d'avis que les paiements ont été faits sous la contrainte d'une nécessité pressante et non pas volontairement, comme l'intimée l'affirme. Le juge en chef lord Reading a habilement résumé le droit sur ce point dans *Maskell c. Horner* (1915), 84 L.J.K.B. 1752 à la p. 1755.

Dans la mesure où il traite du paiement sous une nécessité pressante, ce jugement s'applique à la présente action où il existait un règlement censé permettre le paiement des droits demandés par la société intimée, mais ce règlement a été ultérieurement jugé illégal et annulé.

C'est, naturellement, un principe rebattu que l'argent payé en vertu d'une erreur réciproque ne peut pas être remboursé. Toutefois, ce principe est sujet à plusieurs exceptions bien établies. Je n'ai pas besoin de les traiter en détail. Le savant juge de comté a invoqué, entre autres, l'exception selon laquelle l'argent payé à un officier de justice par suite d'une erreur de droit, peut être remboursé. Selon lui, l'argent a été payé à la société intimée sur l'insistance de son trésorier, dont les fonctions sont assimilables à celles d'un haut fonctionnaire de l'ordre administratif ou judiciaire et il est fort injuste, pour ne pas dire malhonnête, de la part de la société intimée, d'exiger la rétention des fonds qui doivent être remboursés. Il y a beaucoup à dire en faveur de ce point de vue.

Je préfère fonder mon opinion sur l'exception au principe général, dont le juge en chef lord Reading a exposé les grandes lignes dans *Maskell c. Horner*, ((1915) 84 L.J.K.B. 1752; [1915] 3 K.B. 106) dans les termes suivants:

Si une personne paie en connaissance de cause une somme qu'elle n'est pas tenue en droit de payer et dans des circonstances impliquant qu'elle la paie volontairement pour clore la transaction, elle ne peut pas la récupérer. Un tel paiement est considéré en droit comme un cadeau et la transaction ne peut

³ [1967] S.C.R. 573.

³ [1967] R.C.S. 573.

which he is not bound to pay, under the compulsion of urgent and pressing necessity, or of seizure, actual or threatened, of his goods, he can recover it as money had and received. The money is paid, not under duress in the strict sense of the term, as that implies duress of person, but under the pressure of seizure or detention of goods, which is analogous to that of duress. Payment under such pressure establishes that the payment is not made voluntarily to close the transaction. . . . The payment is made for the purpose of averting a threatened evil, and is made, not with the intention of giving up a right, but under immediate necessity and with the intention of preserving the right to dispute the legality of the demand.

During the period February 9, 1972 to February 1, 1974, there were no Regulations passed by Pacific Pilotage Authority under the enabling provisions of section 14 of the *Pilotage Act* except the Regulations prescribing compulsory pilotage areas under section 14(1)(a) of the Act, which Regulations were only approved on June 26, 1973, as stated (see Exhibit P-3).

As a consequence, by reason of section 43 of the *Pilotage Act*, the Authority was operating so to speak, during that period, under the old By-laws and Regulations under the *Canada Shipping Act*. As stated, under those old By-laws and Regulations and under the statutory scheme of the *Canada Shipping Act*, there was a right to take pilotage dues from the owners or operators of a ship in lieu of pilotage services actually rendered to such a ship in a compulsory pilotage area.

In Provincial Court in Vancouver, a decision was handed down on May 16, 1973 in the case of *Regina v. Cec* [before N. Mussallem, Provincial Judge, Provincial Court, Vancouver, B.C., judgment dated May 16, 1973] (see Exhibit P-41 for the reasons). Vladimir Cec was charged that, on or about February 18, 1972, as Master of a ship subject to compulsory pilotage, he conducted the ship through a compulsory pilotage area not having received a waiver of compulsory pilotage from the Pacific Pilotage Authority and also without being under the conduct of a licensed pilot or a holder of the pilotage certificate pursuant to the *Pilotage Act*. The Provincial Court held that on that date in the District of British Columbia the payment of dues was not compulsory and therefore that "the B.C. pilotage area is not a compulsory pilotage area".

Following that decision, the Regulations establishing compulsory pilotage areas in the British

pas être rouverte. Si une personne paie une somme qu'elle n'est pas tenue de payer sous l'empire d'une nécessité pressante ou d'une saisie, réelle ou imminente, de ses biens, elle peut la récupérer. L'argent a été payé, non pas sous la contrainte au sens strict du terme, qui implique la contrainte de la personne, mais sous la pression de la saisie ou de la détention des biens, ce qui est analogue à la contrainte. Si le paiement a été effectué sous cette pression, cela prouve qu'il ne l'a pas été volontairement en vue de clore la transaction. . . . Le paiement vise à prévenir un dommage imminent et non pas à renoncer à un droit, mais il est effectué sous la pression de la nécessité immédiate et avec l'intention de préserver le droit de contester la légalité de la demande.

Du 9 février 1972 au 1^{er} février 1974, l'Administration de pilotage du Pacifique n'a édicté aucun règlement en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 14 de la *Loi sur le pilotage*, à l'exception de celui prescrivant les zones de pilotage obligatoire en vertu de l'article 14(1)a), Règlement qui n'a été approuvé que le 26 juin 1973, ainsi qu'il est dit (voir pièce P-3).

En conséquence, en vertu de l'article 43 de la *Loi sur le pilotage*, pendant cette période, l'Administration agissait, pour ainsi dire, sous le régime des anciens règlements édictés au titre de la *Loi sur la marine marchande du Canada*. Comme je l'ai déjà dit, ces règlements et ladite loi prévoyaient le droit de percevoir, dans une zone de pilotage obligatoire, des droits de pilotage sur les propriétaires ou exploitants d'un navire sans leur rendre en échange les services correspondants.

Le 16 mai 1973, la Cour provinciale de Vancouver a rendu un jugement dans *Regina c. Cec* [devant N. Mussallem, juge provincial, Cour provinciale, Vancouver (C.-B.), jugement en date du 16 mai 1973] (voir pièce P-41 pour les motifs). Vladimir Cec, capitaine d'un navire assujéti au pilotage obligatoire, était accusé d'avoir, vers le 18 février 1972 conduit ledit navire dans une zone de pilotage obligatoire sans dispense de pilotage obligatoire émanant de l'Administration de pilotage du Pacifique; le navire n'était pas non plus sous la conduite d'un pilote breveté ou détenteur d'un certificat de pilotage en vertu de la *Loi sur le pilotage*. La Cour provinciale a statué qu'à cette date, le paiement des droits n'était pas obligatoire dans le district de la Colombie-Britannique et donc que «la zone de pilotage de la Colombie-Britannique n'est pas une zone de pilotage obligatoire».

A la suite de cette décision, le Règlement a établi des zones de pilotage obligatoire dans la

Columbia region under the enabling authority of section 14(1)(a) of the *Pilotage Act* was approved on June 26, 1973 as stated (see Exhibit P-3).

The Provincial Court in the said quoted decision referred to the said Report of the Royal Commission on Pilotage Part II, page 6 which reads as follows:

STUDY OF BRITISH COLUMBIA PILOTAGE DISTRICT

(2) PILOTAGE AUTHORITY

(secs. 325 and 327 C.S.A.)

Since 1929 when the District was re-established, it has always been under the direction of a one-man Pilotage Authority in the person of the Minister of the pertinent federal department. The latest appointment, dated August 15, 1956 (Order in Council P.C. 1956-1264), makes the Minister of Transport the Pilotage Authority, *inter alia*, of the British Columbia Pilotage District.

(3) COMPULSORY PAYMENT OF PILOTAGE DUES

(sec. 326 C.S.A.)

The Order in Council which re-established the Pilotage District, i.e., Order in Council P.C. 493 dated March 22, 1929, provided that the payment of pilotage dues was not compulsory. This Order in Council has not been rescinded and, in this respect, has not been amended by another Order in Council emanating from the Governor in Council pursuant to the powers conferred upon him under sec. 326 C.S.A.

However, the payment of dues is purportedly made compulsory by the Pilotage Authority itself through a provision in its own District By-law which it enacted pursuant to the powers it derives from sec. 329 C.S.A. It was first enacted April 14, 1949 (P.C. 1618-1959, Ex. 195), as an amendment to the General By-Law and has been reproduced since (sec. 6 of the present General By-law).

Such a By-law provision is obviously *ultra vires* and, therefore, of null effect. The fact that the Governor in Council conferred it does not alter the nature of the regulation: it remains a District regulation over which the Governor in Council has no control once it is sanctioned. This situation is incompatible with the provisions of sec. 326 C.S.A. (*vide* Part I, C. 8, pp. 244-246).

Therefore, the legal situation is that in the District of British Columbia, notwithstanding the provisions of the General By-law, the payment of dues is not compulsory.

This statement in the Royal Commission Report namely, "Therefore, the legal situation is that in the District of British Columbia, notwithstanding the provisions of the General By-law, the payment of dues is not compulsory" must now be read in the light of the provisions of section 43 of the

région de la Colombie-Britannique en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 14(1)a) de la *Loi sur le pilotage* approuvé le 26 juin 1973 ainsi qu'il a été dit (voir pièce P-3).

a La Cour provinciale, dans le jugement précité, s'est référée au rapport de la Commission royale sur le pilotage, Titre II, page 6, rédigé de la manière suivante:

b CIRCONSCRIPTION DE PILOTAGE DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

(2) AUTORITÉ DE PILOTAGE

(art. 325 et 327 de la Loi sur la marine marchande du Canada)

Depuis 1929, année où elle fut rétablie, la circonscription est toujours restée sous la direction d'une autorité de pilotage d'une seule personne, le Ministre du ministère fédéral compétent. La plus récente nomination, en date du 15 août 1956 (décret en conseil C.P. 1956-1264), nomme le ministre des Transports à la fonction d'autorité de pilotage de la circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique entre autres.

d (3) PAIEMENT OBLIGATOIRE DES DROITS DE PILOTAGE

(art. 326 de la Loi sur la marine marchande du Canada)

e Le décret en conseil ayant rétabli la circonscription de pilotage, c.-à-d. le décret en conseil C.P. 493 du 22 mars 1929, prévoyait que le paiement des droits de pilotage n'était pas obligatoire. Ce décret en conseil n'a pas été abrogé et, en ce qui concerne le paiement des droits, n'a été modifié par aucun autre décret en conseil émanant du gouverneur en conseil en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 326 de la Loi sur la marine marchande.

f Cependant, l'autorité de pilotage a prétendu rendre le paiement des droits obligatoire, par une disposition de son propre règlement de circonscription qu'elle a établi en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 329 de la Loi sur la marine marchande. Cette disposition, prise en premier lieu le 14 avril 1949 (C.P. 1618-1959 [pièce 195]) sous forme de modification au règlement général, a été reproduite depuis (art. 6 du Règlement général actuel).

g Cette disposition réglementaire est manifestement *ultra vires* et, en conséquence, nulle et de nul effet. Le fait que le gouverneur en conseil l'ait ratifiée ne change en rien la nature de la disposition: elle demeure une disposition réglementaire de circonscription qui échappe à la juridiction du gouverneur en conseil dès qu'il l'a sanctionnée. Cette situation est incompatible avec les dispositions de l'article 326 de la Loi sur la marine marchande. (Cf. *Titre I*, chap. 8, pp. 274 et 275.)

h La situation légale est donc la suivante: nonobstant les dispositions du règlement général, le paiement des droits n'est pas obligatoire dans la circonscription de la Colombie-Britannique.

i La déclaration qui figure dans le rapport de la Commission royale: «La situation légale est donc la suivante: nonobstant les dispositions du règlement général, le paiement des droits n'est pas obligatoire dans la circonscription de la Colombie-Britannique», doit maintenant être lue dans le contexte de

Pilotage Act, especially section 43(1),(5) and (7), namely:

43. (1) For greater certainty,

(a) every by-law made or expressed to have been made before the coming into force of this section by a pilotage authority pursuant to section 319 of the *Canada Shipping Act, 1934* or section 329 of the *Canada Shipping Act*, chapter 29 of the Revised Statutes of Canada, 1952, and

(b) every order of the Governor in Council made or expressed to have been made before the coming into force of this section pursuant to section 319 of the *Canada Shipping Act, 1934* or section 329 of the *Canada Shipping Act*, chapter 29 of the Revised Statutes of Canada, 1952 in confirmation of any by-law described in paragraph (a),

shall be deemed for all purposes to have had the same force and effect as if such by-law or such order had been made, on the day on which it was expressed to have been made, pursuant to an Act of the Parliament of Canada that authorized the making thereof.

(5) Every order in council made pursuant to sections 324 and 326 of the *Canada Shipping Act* and in force on the commencement of this Act continues in force for one year from the commencement of this Act or until it is revoked, whichever is the earlier.

(7) Every Pilotage District constituted by or under Part VI of the *Canada Shipping Act* and in which, at the commencement of this Act, the payment of pilotage dues is compulsory, shall be deemed to be a compulsory pilotage area established pursuant to this Act until such time as the appropriate Authority makes a regulation in respect of the waters concerned pursuant to paragraph (a) of subsection (1) of section 14.

In my view, by reason of these provisions in section 43 of the *Pilotage Act*, the said statement in the Report of the Royal Commission on Pilotage is no longer valid and the decision in the *Regina v. Cec (supra)* case which was made after the passing of the *Pilotage Act* would appear to be incorrect in law.

In my view, from the facts of this case and by reason of the provisions of section 43(1) and (7) of the *Pilotage Act*, there was a "compulsory pilotage area established pursuant to ... [the *Pilotage Act*]". (See section 43(7) of the Act.)

By section 43(1) of the *Pilotage Act*, Parliament expressly cured the invalidity referred to in the above quoted excerpt from the Report of the Royal Commission on Pilotage. That subsection states that every by-law referred to in that subsection

l'article 43 de la *Loi sur le pilotage*, spécialement de ses paragraphes (1),(5) et (7):

43. (1) Pour plus de certitude,

a) tout règlement qui a été établi ou déclaré avoir été établi avant l'entrée en vigueur du présent article par une autorité de pilotage en application de l'article 319 de la *Loi de la marine marchande du Canada, 1934* ou de l'article 329 de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, chapitre 29 des Statuts révisés du Canada de 1952, et

b) tout décret du gouverneur en conseil qui a été établi ou déclaré avoir été établi avant l'entrée en vigueur du présent article en application de l'article 319 de la *Loi de la marine marchande du Canada, 1934* ou de l'article 329 de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, chapitre 29 des Statuts révisés du Canada de 1952 afin de ratifier un règlement visé à l'alinéa a),

c) sont, à toutes fins, censés avoir été applicables et avoir eu tout leur effet au même titre que si, à la date à laquelle ils ont été déclarés avoir été établis, ils avaient été établis en application d'une loi du Parlement du Canada qui donnait pouvoir de les établir.

d) (5) Tout décret en conseil pris en application des articles 324 et 326 de la *Loi sur la marine marchande du Canada* et en vigueur lors de l'entrée en vigueur de la présente loi demeure exécutoire pendant une année à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi à moins qu'il ne soit annulé plus tôt.

e) (7) Tout district de pilotage, qui est créé aux termes ou en vertu de la Partie VI de la *Loi sur la marine marchande du Canada* et dans lequel le paiement des droits de pilotage est obligatoire au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, est censé être une zone de pilotage obligatoire établie en application de la présente loi jusqu'au moment où l'Administration compétente établit, en application de l'alinéa a) du paragraphe (1) de l'article 14, un règlement général relatif aux caux en question.

A mon avis, l'article 43 invalide ladite déclaration du rapport et il appert que le jugement *Regina c. Cec* (précité), prononcé après l'adoption de la *Loi sur le pilotage*, est mal fondé en droit.

h) Au vu des faits de l'espèce et des dispositions de l'article 43(1) et (7) de la *Loi sur le pilotage*, j'estime qu'il y avait une «zone de pilotage obligatoire établie en application de ... [Loi sur le pilotage]». (Voir l'article 43(7).)

i) Le Parlement a expressément remédié à l'invalidité évoquée dans l'extrait du rapport de la Commission royale sur le pilotage, par l'article 43(1) de la *Loi sur le pilotage*. Ce texte déclare que tous règlements y mentionnés, édictés en vertu des pou-

and made pursuant to the relevant enabling provisions of the *Canada Shipping Act* "shall be deemed for all purposes . . . to have been made, pursuant to an Act of the Parliament of Canada that authorized the making thereof". Section 43(5) of the *Pilotage Act* does not change this situation so as to validate the said 1929 Order in Council referred to in the said Royal Commission Report on Pilotage (which provided that the payment of pilotage dues was not compulsory) and superseded the later said "District By-law" of the then existing Pilotage Authority in so far as it relates to the subject Pacific region.

Accordingly, the counterclaim is dismissed.

The Alaska Trainship Corporation, Pacific Maritime Agencies Limited and the ship *S.S. Alaska* are entitled to costs in the action Court No. T-2278-74 and in the action Court No. T-2093-74 on a party and party basis to be taxed except that there shall be awarded only one counsel fee at trial for both actions and the counterclaim in the latter action.

voirs pertinents que confère la *Loi sur la marine marchande du Canada* «sont, à toutes fins, censés avoir été . . . établis en application d'une loi du Parlement du Canada qui donnait pouvoir de les établir». L'article 43(5) de la *Loi sur le pilotage* ne modifie pas la situation au point de valider le décret du conseil de 1929, dont il est question dans le rapport de la Commission royale sur le pilotage (selon lequel le paiement des droits de pilotage n'était pas obligatoire) et annulait le dernier «règlement de district» de l'Administration de pilotage de l'époque dans la mesure où il a trait à la région du Pacifique.

Je rejette donc la demande reconventionnelle.

Alaska Trainship Corporation, Pacific Maritime Agencies Limited et le navire *S.S. Alaska* ont droit aux dépens afférents l'action qui porte le numéro du greffe T-2278-74; quant à l'action portant le numéro du greffe T-2093-74, les dépens seront taxés entre parties, mais il n'y aura qu'un seul mémoire d'honoraires d'avocats pour les deux actions et la demande reconventionnelle afférente à la dernière action.