

A-596-77

A-596-77

Pacific Pilotage Authority (*Appellant*)**L'Administration de pilotage du Pacifique (*Appelante*)**

v.

a c.

Alaska Trainship Corporation, Pacific Maritime Agencies Limited and the Ship *S.S. Alaska* (*Respondents*)

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

A-597-77

A-597-77

Pacific Pilotage Authority (*Appellant*)**L'Administration de pilotage du Pacifique (*Appelante*)**

v.

c.

The Ship *Alaska*, Alaska Trainship Corporation and Pacific Maritime Agencies (*Respondents*)

Le navire *Alaska*, Alaska Trainship Corporation et Pacific Maritime Agencies (*Intimés*)

A-623-77

A-623-77

Pacific Pilotage Authority (*Respondent*)**L'Administration de pilotage du Pacifique (*Intimée*)**

v.

c.

The Ship *Alaska*, Alaska Trainship Corporation and Pacific Maritime Agencies (*Appellants*)

Le navire *Alaska*, Alaska Trainship Corporation et Pacific Maritime Agencies (*Appellants*)

Court of Appeal, Heald, Urie and Le Dain JJ.—Vancouver, January 30 and 31; Ottawa, June 20, 1979.

Cour d'appel, les juges Heald, Urie et Le Dain—Vancouver, 30 et 31 janvier; Ottawa, 20 juin 1979.

Maritime law — Pacific Pilotage Authority by-law concerning compulsory pilotage in compulsory pilotage zone — Canadian or American registration prerequisite to exemption or waiver of use of pilot in zone — Ship's master and deck officers barred by union rule from holding pilot's permit — Appeal from judgment declaring s. 9(2)(a) of the Pacific Pilotage Regulations to be ultra vires — Appeal from dismissal of claim for pilotage dues for the period February 1, 1974 to April 30, 1974 — Appeal from dismissal of counterclaim for recovery of pilotage dues paid under mutual mistake of law but paid under compulsion during the period February 1, 1972 to January 30, 1974 — Pilotage Act, S.C. 1970-71-72, c. 52, ss. 9, 12, 14, 43(1),(7) — Pacific Pilotage Regulations, SOR/73-82, as amended, ss. 9, 10.

Droit maritime — Règlement de l'Administration de pilotage du Pacifique portant pilotage obligatoire dans une zone de pilotage obligatoire — L'immatriculation canadienne ou américaine est la condition nécessaire de l'exemption ou de la dispense des services de pilotage dans cette zone — Le capitaine et les officiers de quart à la passerelle du navire ne pouvaient détenir un certificat de pilotage en raison d'une règle syndicale — Appel contre le jugement déclarant ultra vires l'art. 9(2)a) du Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique — Appel contre le rejet de la réclamation des droits de pilotage dus pour la période du 1^{er} février au 30 avril 1974 — Appel contre le rejet de la demande reconventionnelle en recouvrement des droits de pilotage payés sous contrainte et par suite d'une erreur de droit de part et d'autre, pour la période du 1^{er} février 1972 au 30 janvier 1974 — Loi sur le pilotage, S.C. 1970-71-72, c. 52, art. 9, 12, 14, 43(1),(7) — Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique, DORS/73-82, modifié, art. 9, 10.

Alaska Trainship Corporation, the *S.S. Alaska*, and Pacific Maritime Agencies Limited 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 the Regulations. The ship did not meet a condition—Canadian or American registry—for exemption or waiver of the compulsory pilotage regulation.

Alaska Trainship Corporation, le navire *S.S. Alaska* et Pacific Maritime Agencies Limited exploitent une entreprise de transport maritime de marchandises de New Westminster (Colombie-Britannique) vers l'Alaska. Le *S.S. Alaska* n'était pas piloté par un pilote breveté dans une zone de pilotage obligatoire où la sécurité de la navigation n'était pas en jeu, mais l'Administration de pilotage du Pacifique lui facturait quand même les services de pilotage, conformément au Règlement. Le navire ne remplissait pas une condition, l'immatricu-

Further, the ship's master and deck officers could not be certified pilots by ruling and later by constitution of the Canadian Merchant Service Guild. These three appeals are from judgments of the Trial Division in two actions tried on common evidence. The first is appeal A-596-77 from a judgment declaring section 9(2)(a) of the *Pacific Pilotage Regulations* to be *ultra vires* in part. The second is appeal A-597-77 from a judgment dismissing a claim for pilotage dues for the period February 1, 1974 to April 30, 1974. The third is appeal A-623-77 from a judgment dismissing a counterclaim for the recovery of pilotage dues allegedly paid under mutual mistake of law but as a result of compulsion during the period February 1, 1972 to January 30, 1974.

Held, the appeal is dismissed. Sections 9(2)(a)(iii) and 10(1)(a) of the *Pacific Pilotage Regulations* are declared *ultra vires* the Authority. What the Authority does must be done in the final analysis in the interest of safety. Country of registration will be a relevant criterion for the application of compulsory pilotage in so far as it may be said to relate in a particular context to safety. In section 9(2)(a)(iii) of the Regulations, country of registration is not relevant to the question of safety. Since the requirement of safety is assured by the other conditions specified therein concerning the competency of the master or deck watch officer and his experience with local waters, country of registration is a superfluous requirement and can only be there to serve some other purpose not authorized by the Act. The provision discriminates against the owners of the *S.S. Alaska* on a ground that, in that particular context, is not authorized by the Act. The same can be said with respect to section 10(1)(a) of the Regulations concerning waiver; where the conditions of waiver are spelled out in terms of specific competency and experience with local waters, country of registration is irrelevant. Sections 9(2)(a)(iii) and 10(1)(a) must fall as a whole although this may not serve the purposes of the respondents. There is no basis on which the Regulations as a whole can be held to be *ultra vires*. In the absence of proof that the Authority adopted the *Pacific Pilotage Regulations* as a whole for a purpose other than that for which the regulation making authority was conferred, the possible interest of the active pilot members arising from their membership in the B.C. Coast Pilots Ltd. and the Canadian Merchant Service Guild cannot affect the validity of the Regulations, even if the making of the Regulations be regarded as a legislative act or a quasi-judicial function. The opposition of the Canadian Merchant Service Guild to pilotage certificates cannot affect the validity of the Regulations. The Authority did not have a duty to create an exemption or waiver for the *S.S. Alaska* in order to overcome the Guild's policy that its members not hold pilotage certificates and its refusal to do so cannot be said to amount to bad faith.

Held also, appeal A-597-77 must be allowed and the claim of the Authority maintained because, since section 9(2)(a)(iii) must fall as a whole, the *S.S. Alaska* was subject to compulsory

l'application canadienne ou américaine, qui l'eût exempté ou dispensé de l'application du règlement sur le pilotage obligatoire. Par ailleurs, le capitaine et les officiers de pont du navire ne pouvaient obtenir le certificat de pilotage par suite d'une décision et subséquemment des statuts de la Guilde de la marine marchande du Canada. Les trois appels sont interjetés contre les jugements rendus par la Division de première instance dans deux actions jugées sur preuve commune. Le premier appel, portant le n° A-596-77, vise un jugement déclarant l'article 9(2)(a) du *Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique* en partie *ultra vires*. Le deuxième appel, portant le n° A-597-77, attaque le jugement rejetant la réclamation des droits de pilotage dus pour la période du 1^{er} février au 30 avril 1974. Le troisième appel, n° A-623-77, est interjeté contre le jugement rejetant une demande reconventionnelle en recouvrement des droits de pilotage qui auraient été payés sous contrainte et par suite d'une erreur de droit de part et d'autre, pour la période du 1^{er} février 1972 au 30 janvier 1974.

Arrêt: L'appel est rejeté. Les articles 9(2)(a)(iii) et 10(1)(a) du *Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique* sont déclarés *ultra vires*. Tout ce que l'Administration accomplit doit être dans l'intérêt de la sécurité. Le pays d'immatriculation sera un critère pertinent pour l'assujettissement au pilotage obligatoire s'il peut être dit que ce critère influe, dans un contexte particulier, sur la sécurité. Dans le contexte de l'article 9(2)(a)(iii) du Règlement, le pays d'immatriculation n'est pas lié à la sécurité. Puisque la sécurité est assurée par les autres conditions qui s'y trouvent spécifiées, notamment celles touchant la compétence du capitaine ou de l'officier de quart à la passerelle et sa connaissance des eaux locales, le pays d'immatriculation devient alors une exigence superflue et qui ne peut figurer que pour servir d'autres buts non autorisés par la Loi. Cette disposition discrimine contre les propriétaires du *S.S. Alaska* dans un sens qui, dans ce contexte particulier, n'est pas autorisé par la Loi. Il en est de même de l'article 10(1)(a) du Règlement qui traite des dispenses; là où les conditions de dispense s'expriment par la compétence spécifique et la connaissance des eaux locales, le pays d'immatriculation est sans importance. Les articles 9(2)(a)(iii) et 10(1)(a) doivent tomber dans leur ensemble, nonobstant les conclusions des intimés. Rien ne permet de déclarer le Règlement *ultra vires* dans son ensemble. En l'absence de preuve démontrant que l'Administration a adopté l'ensemble du *Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique* dans un but autre que celui pour lequel le pouvoir réglementaire lui est conféré, l'intérêt que pourraient avoir les pilotes actifs du fait de leur adhésion à la B.C. Coast Pilots Ltd. et à la Guilde de la marine marchande du Canada, ne peut affecter la validité de ce Règlement, lors même que la fonction d'établir le Règlement peut être considérée comme une fonction législative ou quasi judiciaire. L'opposition de la Guilde de la marine marchande du Canada à l'égard des certificats de pilotage ne peut affecter la validité du Règlement. L'Administration n'était pas obligée de prévoir une exemption ou une dispense pour le *S.S. Alaska* pour résoudre le problème créé par la politique de la Guilde, selon laquelle les officiers du navire ne pouvaient détenir un certificat de pilotage, et le refus de prévoir cette exemption ou dispense ne constituait pas un acte de mauvaise foi.

Autre arrêt: l'appel n° A-597-77 est accueilli et la réclamation de l'Administration confirmée puisque, l'article 9(2)(a)(iii) tombant dans son ensemble, le *S.S. Alaska* était soumis au

pilotage for the period April 10, 1974 to April 30, 1974; the claim for dues from February 1, 1974 to April 9, 1974 was abandoned because there were no pilotage regulations in force during this period.

Held also, appeal A-623-77 from the dismissal of the counterclaim is dismissed; the *S.S. Alaska* was subject to compulsory pilotage dues during the period February 1, 1972 to February 1, 1974. A pilotage authority did not have power under the *Canada Shipping Act* to provide by by-law for the compulsory payment of pilotage dues, and the confirmation of the by-law by the Governor in Council could not make valid what was in its origin invalid. The effect of section 43(1) of the *Pilotage Act* is that at the time the *Pilotage Act* came into force the Pilotage District of British Columbia must be deemed to be one in which the payment of pilotage dues was compulsory and therefore a pilotage area established pursuant to the *Pilotage Act*. That Act provided for the continuation of those dues until February 1, 1974.

APPEAL.

COUNSEL:

R. Langlois for Pacific Pilotage Authority.

D. Hogarth, Q.C. for the Ship *S.S. Alaska*, Alaska Trainship Corporation and Pacific Maritime Agencies Limited.

SOLICITORS:

Owen, Bird, Vancouver, for Pacific Pilotage Authority.

Hogarth, Oliver, Hughes & Drabik, New Westminster, for the Ship *S.S. Alaska*, Alaska Trainship Corporation and Pacific Maritime Agencies Limited.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

LE DAIN J.: These are three appeals from judgments of the Trial Division [[1978] 1 F.C. 411] in two actions tried on common evidence. The first is appeal A-596-77 from a judgment declaring section 9(2)(a) of the *Pacific Pilotage Regulations* (P.C. 1974-851, April 9, 1974, SOR/74-242) to be *ultra vires* in part. The second is appeal A-597-77 from a judgment dismissing a claim for pilotage dues for the period February 1, 1974 to April 30, 1974. The third is appeal A-623-77 from the judgment in the same action dismissing a counterclaim for the recovery of pilotage dues allegedly paid under mutual mistake of law but as a result of

pilotage obligatoire pour la période du 10 au 30 avril 1974; l'Administration s'était désistée de sa réclamation des droits de pilotage pour la période du 1^{er} février au 9 avril 1974 attendu qu'il n'y avait aucun règlement de pilotage en vigueur.

Autre arrêt: l'appel n° A-623-77 contre le rejet de la demande reconventionnelle est rejeté; le *S.S. Alaska* était assujéti au paiement obligatoire des droits de pilotage pour la période du 1^{er} février 1972 au 1^{er} février 1974. Une Administration de pilotage n'avait aucun pouvoir en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada* d'instituer par règlement le paiement obligatoire des droits de pilotage, et la confirmation du règlement par le gouverneur en conseil ne pouvait valider ce qui, à l'origine, était invalide. L'effet de l'article 43(1) de la *Loi sur le pilotage* est qu'à l'époque de l'entrée en vigueur de cette Loi, la circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique devait être tenue pour l'une de celles dans lesquelles le paiement des droits de pilotage était obligatoire, et que de ce fait, elle était une zone de pilotage établie conformément à la *Loi sur le pilotage*. La même Loi prévoyait le maintien en vigueur de ces droits jusqu'au 1^{er} février 1974.

APPEL.

AVOCATS:

R. Langlois pour l'Administration de pilotage du Pacifique.

D. Hogarth, c.r. pour le navire *S.S. Alaska*, Alaska Trainship Corporation et Pacific Maritime Agencies Limited.

PROCUREURS:

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

Hogarth, Oliver, Hughes & Drabik, New Westminster, pour le navire *S.S. Alaska*, Alaska Trainship Corporation et Pacific Maritime Agencies Limited.

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

LE JUGE LE DAIN: Il s'agit de trois appels contre des jugements prononcés par la Division de première instance [[1978] 1 C.F. 411] dans deux actions jugées sur preuve commune. Le premier, qui porte le n° A-596-77, est interjeté contre un jugement déclarant l'article 9(2)(a) du *Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique* (C.P. 1974-851, 9 avril 1974, DORS/74-242) en partie *ultra vires*. Le deuxième appel, A-597-77, est interjeté contre un jugement rejetant une réclamation de droits de pilotage pour la période du 1^{er} février au 30 avril 1974. Le troisième appel, A-623-77, est interjeté contre le jugement rejetant,

compulsion during the period February 1, 1972 to January 30, 1974.

It may be helpful to an understanding of the issues, which involve the existence and validity during the relevant periods of pilotage regulations applicable to the *S.S. Alaska*, to begin with some indication of the legislative framework in which they must be considered.

Part VI of the *Canada Shipping Act*, R.S.C. 1970, c. S-9 established a system of compulsory payment of pilotage dues, whether or not a ship required the services of a pilot. It provided for the creation of pilotage districts and pilotage authorities. The Act provided in section 331 for exemption from the compulsory payment of pilotage dues for certain classes of ships. Several of the categories of exemption depended, at least in part, on the ship's country of registration. Section 311 of the Act provided that the Governor in Council could from time to time make the payment of pilotage dues compulsory or not compulsory within the limits of a pilotage district created under the provisions of the Act.

The Pilotage District of British Columbia was established in 1929 by an Order in Council which provided that the payment of pilotage dues was not to be compulsory. In 1949, by by-law confirmed by the Governor in Council, the Pilotage Authority of the District amended its pilotage by-laws so as to provide for the compulsory payment of pilotage dues. A similar provision was included in section 6 of the *British Columbia Pilotage District General By-law* of 1965, [SOR/65-241] also made by the Pilotage Authority and confirmed by the Governor in Council. The validity and application of this provision in the by-laws is an issue in the appeal from the judgment dismissing the counterclaim.

dans la même affaire, une demande reconventionnelle en recouvrement de droits de pilotage prétendument versés par erreur mutuelle de droit mais en résultat d'une contrainte pendant la période du 1^{er} février 1972 au 30 janvier 1974.

Pour mieux saisir les données de l'affaire, où il est question de l'existence et de la validité, au cours des périodes en cause, des règlements sur le pilotage applicables au navire *S.S. Alaska*, il serait peut-être utile de fournir un aperçu du cadre législatif dans lequel il faut les envisager.

Dans sa Partie VI, la *Loi sur la marine marchande du Canada*, S.R.C. 1970, c. S-9, établit un système de paiement obligatoire des droits de pilotage, que le navire ait ou non besoin des services d'un pilote. Elle prévoit la création de circonscription et d'administration* de pilotage. Dans son article 331, la Loi prévoit l'exemption du paiement obligatoire des droits de pilotage pour certaines classes de navire. Plusieurs catégories d'exemptions dépendent, au moins en partie, du pays d'immatriculation du navire. L'article 311 prévoit que le gouverneur en conseil peut à l'occasion, rendre obligatoire ou facultatif le paiement des droits de pilotage dans les limites d'une circonscription de pilotage créée sous l'autorité des dispositions de la Loi.

La circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique a été établie en 1929 par un décret du conseil qui disposait que le paiement des droits de pilotage n'était pas obligatoire. En 1949, par un règlement confirmé par le gouverneur en conseil, l'Administration de pilotage de cette circonscription a modifié ses règlements sur le pilotage de manière à prévoir le paiement obligatoire des droits de pilotage. Une disposition similaire a été incluse dans l'article 6 du *Règlement général de la circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique* de 1965, [DORS/65-241] également établi par l'Administration de pilotage et confirmé par le gouverneur en conseil. La question de la validité et de l'application de cette disposition réglementaire est soulevée dans l'appel interjeté contre le jugement rejetant la demande reconventionnelle.

* N. du T. L'article 47 de la *Loi sur le pilotage*, S.C. 1970-71-72, c. 52, permet de substituer l'expression «administration de pilotage» à l'expression «autorité de pilotage» employée dans la *Loi sur la marine marchande du Canada*, S.R.C. 1970, c. S-9.

A Royal Commission was appointed in 1962 to inquire into pilotage. Part II of its Report, submitted in 1968, forms part of the record. It is doubtful if it can be of much assistance to the Court in the resolution of the issues in these appeals. It is not even clear how far it may be referred to as identifying the condition which the subsequent legislation was intended to remedy. It may be noted, however, that the owners of the *S.S. Alaska* made a submission to the Commission in which they urged that they should not be required to pay pilotage dues when, because of the competence and experience of the master and deck watch officers of the vessel, they did not require the services of a pilot in the interests of safe navigation. The report shows that the special case of the *S.S. Alaska* had been placed before the public authorities well before the enactment of the new legislation.

The *Pilotage Act*, S.C. 1970-71-72, c. 52 was assented to on June 30, 1971, and came into force by proclamation on February 1, 1972.* It replaced the system of compulsory payment of pilotage dues, whether or not one chose to use the services of a pilot, by a system of compulsory use of the services of a licensed pilot or the holder of a pilotage certificate. Section 2(d) of the Act contains the following definition of "compulsory pilotage"—"compulsory pilotage" means, 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". Section 16(1) of the Act provides: "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 *Pilotage Act* creates four pilotage authorities, of which the Pacific Pilotage Authority is one. Its region is described in the Schedule to the Act as "all Canadian waters in and around the Province of British Columbia." Under section 3 of the

* SI/72-2, January 19, 1972, *Canada Gazette*, Part II, Vol. 106, no. 3.

En 1962, une Commission royale a été créée pour étudier la question du pilotage. La Partie II de son rapport, soumis en 1968, fait partie du dossier. Je doute qu'elle puisse être d'une grande utilité à la Cour dans la solution des points litigieux soulevés dans ces appels. Il n'apparaît même pas clairement dans quelle mesure l'on peut s'y reporter comme moyen ayant permis d'identifier les problèmes auxquels la législation subséquente a visé à remédier. Soulignons toutefois que les propriétaires du navire *S.S. Alaska* ont présenté à cette Commission un mémoire dans lequel ils se disent nettement d'avis qu'ils ne devraient pas être tenu de payer des droits de pilotage, puisqu'en raison de la compétence et de l'expérience du capitaine et des officiers de quart à la passerelle de leur navire, ils n'ont pas besoin des services d'un pilote pour préserver la sécurité de la navigation. Le rapport montre que les autorités publiques avaient été saisies du cas spécial du navire *S.S. Alaska* bien avant la promulgation de la nouvelle Loi.

La *Loi sur le pilotage*, S.C. 1970-71-72, c. 52 a été sanctionnée le 30 juin 1971 et proclamée en vigueur le 1^{er} février 1972.* Elle a remplacé le système de paiement obligatoire des droits de pilotage (que l'on ait ou non retenu les services d'un pilote), par un système de pilotage obligatoire où seul un pilote breveté ou le titulaire d'un certificat de pilotage est autorisé à piloter un navire. L'article 2d) de la Loi contient la définition ci-après du «pilotage obligatoire»—«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 16(1) de la Loi dispose que: «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».

La *Loi sur le pilotage* crée quatre administrations de pilotage, dont l'une est l'Administration de pilotage du Pacifique. Sa région couvre, selon la description qu'en donne l'annexe de la Loi, «Toutes les eaux canadiennes sises dans la province de

* TR/72-2, 19 janvier 1972, *Gazette du Canada*, Partie II, vol. 106, n° 3.

Act the Chairman and members of an Authority are appointed by the Governor in Council. The objects of an Authority are stated in section 12 of the Act as follows:

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.

An Authority may provide a pilotage service by employing pilots or, as the Pacific Pilotage Authority has done in the present case, by making a contract with a pilots corporation for the services of licensed pilots. This is provided for by section 9 which reads:

9. (1) Subject to subsection (2), an Authority may employ such officers and employees, including licensed pilots and apprentice pilots, as are necessary for the proper conduct of the work of the Authority.

(2) Where a majority of licensed pilots within the region, or any part thereof, set out in respect of an Authority in the Schedule, who form or are members or shareholders of a body corporate, elect not to become employees of the Authority, the Authority may contract with that body corporate for the services of licensed pilots and the training of apprentice pilots in the region or part thereof where the contract is to be effective and the Authority shall not employ pilots or apprentice pilots in any region or part thereof where such a contract is in effect.

(3) Any body corporate that contracts, pursuant to subsection (2), with an Authority shall permit a licensed pilot or apprentice pilot in the region or part thereof to which the contract relates and who is not a member or shareholder of that body corporate to become a member or shareholder on the same terms and conditions as the licensed pilots and apprentice pilots who formed or are members or shareholders of that body corporate.

The Act, in sections 15 and following, provides for the issue of pilot licences and pilotage certificates. It lays down certain essential conditions for the issue of a licence or certificate, subject to such additional conditions as may be imposed by regulation made by the Governor in Council or an Authority. An Authority must be satisfied that an applicant for a pilotage certificate "has a degree of skill and local knowledge of the waters of the compulsory pilotage area equivalent to that required of an applicant for a licence for that compulsory pilotage area." An applicant for a licence or pilotage certificate must be a Canadian

Colombie-Britannique et eaux limitrophes.» Aux termes de l'article 3 de la Loi, le président et les membres d'une Administration sont nommés par le gouverneur en conseil. Les objets d'une Administration sont définis comme suit à l'article 12 de la Loi:

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.

Une Administration peut assurer un service de pilotage en employant des pilotes ou bien, comme l'Administration de pilotage du Pacifique l'a fait dans la présente affaire, en passant, avec une corporation de pilotes, un contrat de louage de services de pilotes brevetés. Cela est prévu à l'article 9:

9. (1) Sous réserve du paragraphe (2), une Administration peut employer les membres de la direction et employés, notamment les pilotes brevetés et les apprentis-pilotes, qui sont nécessaires au bon fonctionnement de l'Administration.

(2) Lorsque la majorité des pilotes brevetés de la région ou d'une partie de la région indiquée dans l'annexe en ce qui concerne une Administration, qui forment une corporation ou sont membres ou actionnaires d'une corporation, choisissent de ne pas devenir employés de l'Administration, celle-ci peut passer avec cette corporation un contrat de louage de services de pilotes brevetés et de formation d'apprentis-pilotes dans la région ou partie de région où le contrat doit prendre effet et l'Administration ne doit pas employer de pilotes ou apprentis-pilotes dans toute région ou partie de région où un tel contrat est en vigueur.

(3) Toute corporation qui passe un contrat avec une Administration, en application du paragraphe (2), doit permettre à un pilote breveté ou apprenti-pilote de la région ou partie de région visée par le contrat et qui n'est pas un membre ou un actionnaire de cette corporation de devenir un membre ou un actionnaire selon les mêmes modalités que les pilotes brevetés et apprentis-pilotes qui ont formé cette corporation ou en sont membres ou actionnaires.

Aux articles 15 et suivants, la Loi prévoit l'attribution de brevets et de certificats de pilotage. Elle fixe certaines conditions essentielles pour l'attribution d'un brevet ou d'un certificat, sous réserve de telles conditions supplémentaires qui peuvent être imposées par la réglementation établie par le gouverneur en conseil ou une Administration. Avant d'attribuer un certificat de pilotage, une Administration doit être convaincue que le requérant «possède un niveau de compétence et de connaissance des lieux de la zone de pilotage obligatoire comparable à celui que l'on exige d'un requérant qui présente une demande de brevet pour cette zone de

citizen or a landed immigrant, and a licence or pilotage certificate issued to a landed immigrant ceases to be valid five years from the date the licence is issued unless he becomes a Canadian citizen before that date. The Governor in Council is empowered by section 42 of the Act to make regulations for, among other purposes, "prescribing for any region or part thereof the minimum qualifications respecting the navigational certificates, experience at sea, age and health of an applicant that an applicant shall meet before he is issued a licence or pilotage certificate". Pursuant to this authority the Governor in Council adopted the *General Pilotage Regulations* by P.C. 1973-309 on February 6, 1973 (SOR/73-82, 7 February, 1973).

By section 14 of the Act an Authority is empowered to make regulations 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

- (a) establishing compulsory pilotage areas;
- (b) prescribing the ships or classes of ships that are subject to compulsory pilotage;
- (c) prescribing the circumstances under which compulsory pilotage may be waived;
- (d) prescribing the notice, if any, to be given by a ship of its estimated time of arrival in a compulsory pilotage area or its estimated time of departure from a place in a compulsory pilotage area and the manner of giving such notice;
- (e) prescribing classes of licences and classes of pilotage certificates that may be issued;
- (f) prescribing the qualifications that a holder of any class of licence or any class of pilotage certificate shall meet, including the degree of local knowledge, skill, experience and proficiency in one or both of the official languages of Canada required in addition to the minimum qualifications prescribed by the Governor in Council under section 42;
- (g) prescribing the manner for determining whether
 - (i) a person who applies for a licence or pilotage certificate, or
 - (ii) a licensed pilot or holder of a pilotage certificate

meets the qualifications prescribed under paragraph (f) for the class of licence or pilotage certificate that he holds or for the issue of which he has applied, as the case may be;

(h) prescribing the manner of issuing licences and pilotage certificates;

(i) setting the time and fixing the fee for any examination relating to the issue of a licence or pilotage certificate and the fee for issuing a licence or pilotage certificate;

pilotage obligatoire.» De plus, ce requérant doit être citoyen canadien ou immigrant reçu, et tout certificat ou brevet de pilotage attribué à un immigrant reçu perd sa validité cinq ans après la date de délivrance du certificat si le titulaire ne devient pas citoyen canadien avant ce délai. Aux termes de l'article 42, le gouverneur en conseil peut établir des règlements, notamment en «prescrivant pour toute région ou partie de région les conditions minimales que doit remplir un requérant quant aux certificats de navigation, aux états de service en mer, à l'âge et à l'état de santé, avant de pouvoir obtenir un brevet ou un certificat de pilotage». En vertu de ce pouvoir, le gouverneur en conseil a promulgué le *Règlement général sur le pilotage* par le décret C.P. 1973-309, en date du 6 février 1973 (DORS/73-82, 7 février 1973).

Voici en quels termes l'article 14 de la Loi permet à une Administration d'établir des règlements généraux:

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

- a) établissant des zones de pilotage obligatoire;
- b) prescrivant les navires ou catégories de navires assujettis au pilotage obligatoire;
- c) prescrivant les circonstances dans lesquelles il peut y avoir dispense du pilotage obligatoire;
- d) prescrivant, le cas échéant, le préavis que doit donner un navire de son heure d'arrivée prévue dans une zone de pilotage obligatoire ou de son heure de départ prévue d'un endroit situé dans une zone de pilotage obligatoire, et la façon de donner ce préavis;
- e) prescrivant les catégories de brevets et certificats de pilotage qui peuvent être attribués;
- f) prescrivant les conditions que le titulaire d'un brevet ou d'un certificat de pilotage d'une catégorie quelconque doit remplir, notamment le niveau de connaissance des lieux, de compétence, d'expérience et de connaissance de l'une des langues officielles du Canada, ou les deux, requis en sus des conditions minimales prescrites par le gouverneur en conseil aux termes de l'article 42;
- g) prescrivant la façon de déterminer
 - (i) si une personne qui demande un brevet ou un certificat de pilotage, ou
 - (ii) si un pilote breveté ou un titulaire de certificat de pilotage

remplit les conditions prescrites en vertu de l'alinéa f) pour la catégorie du brevet ou certificat de pilotage dont il est titulaire ou dont il a demandé l'attribution, selon le cas;

h) prescrivant la façon d'attribuer les brevets et certificats de pilotage;

i) arrêtant la date et fixant le droit d'examen à payer par les candidats à un brevet ou un certificat de pilotage et le droit à payer pour l'attribution d'un tel brevet ou certificat;

- (j) limiting the number of licences that may be issued for any compulsory pilotage area;
- (k) prescribing the conditions, in addition to the requirement of subsection (1) of section 16, under which a ship shall have a licensed pilot or holder of a pilotage certificate on board;
- (l) prescribing the minimum number of licensed pilots or holders of pilotage certificates that shall be on board ship at any time; and
- (m) prescribing the circumstances under which a licensed pilot or holder of a pilotage certificate shall be required to take further training to enable him to meet any new qualifications prescribed under paragraph (f) since his licence or pilotage certificate was issued.
- (2) Where Canadian waters are contiguous with waters of the United States, an Authority may, with the approval of the Governor in Council, make regulations setting out the terms and conditions under which
- (a) a pilot, or other person, authorized to have the conduct of a ship by an appropriate authority of the United States may pilot in Canadian waters; and
- (b) a licensed pilot or holder of a pilotage certificate may have the conduct of a ship in waters of the United States.
- (3) Before making a regulation under paragraph (a) or (f) of subsection (1) an Authority shall publish a copy of the proposed regulation in the *Canada Gazette* and no such regulation shall be made by the Authority
- (a) before the expiration of thirty days from the date of publication of the proposed regulation; or
- (b) where a notice of objection is filed pursuant to subsection (4), before the objection is heard and an order is made by the Minister pursuant to subsection (7).
- (4) Any person who has reason to believe that a regulation that an Authority proposes to make under paragraph (a) or (f) of subsection (1) is not in the public interest may file a notice of objection setting out the grounds therefor with the Minister within thirty days following publication of the proposed regulation in the *Canada Gazette*.
- (5) Where a notice of objection is filed pursuant to subsection (4), the Minister shall appoint a person to make such investigation of the proposed regulation, including the holding of public hearings, as in his opinion is necessary or desirable in the public interest.
- (6) A person appointed under subsection (5) shall have all the powers of a commissioner under Part I of the *Inquiries Act*.
- (7) On completion of a hearing under this section the person holding the hearing shall send a report to the Minister and the Minister may, by order, approve, amend or disapprove the proposed regulation either in accordance with the report or otherwise and the Authority shall make the regulation accordingly.
- Subsections (4) and (5) of section 43 of the Act, a transitional provision the precise effect of which
- (j) limitant le nombre des brevets qui peuvent être attribués pour une zone de pilotage obligatoire;
- (k) prescrivant, en sus de l'exigence prévue au paragraphe (1) de l'article 16, les circonstances dans lesquelles un navire doit avoir à son bord un pilote breveté ou un titulaire de certificat de pilotage;
- (l) prescrivant le nombre minimal de pilotes brevetés ou de titulaires de certificats de pilotage qui doivent être à bord d'un navire à un moment quelconque; et
- (m) prescrivant les circonstances dans lesquelles un pilote breveté ou un titulaire de certificat de pilotage sera tenu d'acquiescer une formation complémentaire afin de pouvoir remplir toutes conditions nouvelles prescrites en vertu de l'alinéa f) depuis l'attribution de son brevet ou de son certificat de pilotage.
- (2) Lorsque des eaux canadiennes sont limitrophes des eaux des États-Unis une Administration peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir des règlements généraux indiquant les modalités selon lesquelles
- (a) un pilote ou une autre personne autorisés par une administration appropriée des États-Unis à assurer la conduite d'un navire peuvent piloter en eaux canadiennes; et
- (b) un pilote breveté ou le titulaire d'un certificat de pilotage peut assurer la conduite d'un navire dans les eaux des États-Unis.
- (3) Avant d'établir un règlement général en vertu des alinéas a) ou f) du paragraphe (1), une Administration doit publier dans la *Gazette du Canada* une copie du projet de règlement, mais un tel règlement ne peut être établi par l'Administration
- (a) avant l'expiration d'un délai de trente jours à partir de la date de publication du projet de règlement; ou,
- (b) lorsqu'un avis d'opposition est fourni en application du paragraphe (4), avant que l'opposition ne soit entendue et qu'un arrêté ne soit pris par le Ministre en application du paragraphe (7).
- (4) Toute personne qui a des raisons de croire qu'un règlement général qu'une Administration se propose d'établir en vertu des alinéas a) ou f) du paragraphe (1) n'est pas dans l'intérêt public peut fournir au Ministre, dans les trente jours qui suivent la publication du projet de règlement dans la *Gazette du Canada*, un avis d'opposition énonçant les motifs de l'opposition.
- (5) Lorsqu'un avis d'opposition est fourni en application du paragraphe (4), le Ministre doit nommer une personne pour faire, relativement au projet de règlement général, l'enquête qu'il estime nécessaire ou souhaitable dans l'intérêt public et notamment en tenant des audiences.
- (6) Une personne nommée en vertu du paragraphe (5) a tous les pouvoirs conférés à un commissaire par la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*.
- (7) A l'issue des audiences prévues par le présent article, la personne chargée de les tenir doit envoyer un rapport au Ministre qui peut, par arrêté, approuver, modifier ou rejeter le projet de règlement général, soit en conformité du rapport, soit autrement, et l'Administration doit établir le règlement général en conséquence.
- Les paragraphes 43(4) et (5) de la Loi, dispositions transitoires dont il faut envisager l'effet

must be considered in connection with the appeal from the judgment dismissing the counterclaim, provided for the continuation in force of by-laws, regulations and orders in council made pursuant to the pilotage provisions of the *Canada Shipping Act* for a period of one year from the commencement of the *Pilotage Act*. By an amendment to subsection (4) (S.C. 1973-74, c. 1) this period was extended for by-laws and regulations for a further year to February 1, 1974. By subsection (7) of section 43 a pilotage district constituted under Part VI of the *Canada Shipping Act* in which there was compulsory payment of pilotage dues was deemed to be a compulsory pilotage area established pursuant to the *Pilotage Act* until the Authority adopted a regulation under section 14(1)(a) of the Act.

The issues in these appeals involve in part the validity of the Regulations made by the Pacific Pilotage Authority and approved by the Governor in Council pursuant to section 14. To understand the grounds on which their validity is attacked it is necessary to turn now to a consideration of the special case presented by the *S.S. Alaska* and of the circumstances preceding the adoption of the Regulations.

The *S.S. Alaska* is a trainship of 520 feet and 5,598 gross tons, which, since 1964, has made regular weekly voyages transporting railway cars between New Westminster, British Columbia, and Wittier, Alaska. She was built in Japan, is American owned, and is of Liberian registry. She is owned by Alaska Trainship Corporation of Seattle, Washington, and is operated by Pacific Maritime Agencies Limited of New Westminster, British Columbia. The owners of the *S.S. Alaska* applied for registration in the United States but were refused, apparently on the ground that the ship was of foreign construction. Because she is not of American registry she cannot operate between one American port and another. It is for this reason that she chose to operate from New Westminster. Her owners claim that because of undertakings to the United States authorities it is not feasible to register her in Canada. As a result of her opera-

précis en rapport avec l'appel du jugement qui rejette la demande reconventionnelle, assuraient le maintien de la validité des règlements et décrets promulgués en vertu des dispositions relatives au pilotage dans la *Loi sur la marine marchande du Canada* pendant une année à compter de l'entrée en vigueur de la *Loi sur le pilotage*. Par une modification du paragraphe (4) (S.C. 1973-74, c. 1), cette période a été prorogée d'un an, pour ce qui est des règlements, jusqu'au 1^{er} février 1974. Aux termes du paragraphe 43(7), toute circonscription (*district*) de pilotage constituée en vertu de la Partie VI de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, qui prévoit le paiement obligatoire de droits de pilotage, est censée être une zone de pilotage obligatoire établie en vertu de la *Loi sur le pilotage* jusqu'à l'adoption par l'Administration compétente d'un règlement général en vertu de l'article 14(1)a) de cette Loi.

Les questions soulevées dans ces appels portent en partie sur la validité des Règlements généraux établis par l'Administration de pilotage du Pacifique et approuvés par le gouverneur en conseil conformément à l'article 14. Il est nécessaire, pour comprendre les moyens invoqués en contestation de leur validité, d'examiner à ce stade-ci le cas spécial que constitue le *S.S. Alaska*, et les circonstances qui ont précédé l'adoption des Règlements généraux.

Le *S.S. Alaska*, en bac porte-trains de 520 pieds et de 5,598 tonnes brutes, effectue depuis 1964 des voyages hebdomadaires réguliers, transportant des wagons de chemin de fer entre New Westminster (Colombie-Britannique) et Wittier (Alaska). Ce navire, construit au Japon, est propriété américaine, battant pavillon libérien. Il appartient à la compagnie Alaska Trainship Corporation de Seattle (Washington) et il est exploité par Pacific Maritime Agencies Limited, de New Westminster (Colombie-Britannique). Les propriétaires du *S.S. Alaska* ont demandé son immatriculation aux États-Unis mais elle leur a été refusée au motif, semble-t-il, que le navire était de construction étrangère. N'étant pas immatriculé aux États-Unis, il ne peut donc circuler entre deux ports américains. C'est pourquoi ses propriétaires l'ont affecté au trajet de New Westminster. Ces derniers soutiennent qu'en raison d'engagements

tions the *S.S. Alaska* makes a significant contribution to the economy of New Westminster.

The masters of the *S.S. Alaska* have been citizens of the United States with licences from the U.S. Coast Guard and American pilotage certificates issued by the State of Alaska. The deck watch officers of the vessel have been Canadian citizens or landed immigrants of Canada and have held certificates of competency issued by the Canadian Minister of Transport or recognized by him for purposes of the *Canada Shipping Act*. They have also held Liberian certificates. As a condition of employment the deck watch officers are required to have a minimum of eighteen months' experience in the coastal trade.

The *S.S. Alaska* has always used pilots on the Fraser River part of its voyages. At the very beginning of its operations in 1964 it used pilots in the open waters of the pilotage district for a short time until it was judged capable, because of sufficiently qualified and experienced officers, to dispense with the use of pilots. It was required, however, by the B.C. Pilotage Authority to pay pilotage dues, which it did until the *Pilotage Act* came into force, when the foundations were laid for the issues in these appeals.

Early in 1972 the Pacific Pilotage Authority advised the owners of the *S.S. Alaska* that she would be required to carry pilots when proceeding in a compulsory pilotage area. Regulations had not yet been adopted pursuant to section 14 of the *Pilotage Act*. The owners requested relief from compulsory pilotage in the form of an exemption or waiver. They claimed that the qualifications and experience of their ship's personnel enabled it to meet the requirement of safety in the Act. There was subsequent exchange of correspondence and meetings between representatives of the *S.S. Alaska* and the Authority with a view to the adoption of regulations that would afford the relief sought. At one point the Authority suggested that application be made for pilotage certificates for the Canadian officers of the vessel. In view of the possibility that they would be required to obtain

envers les autorités américaines, il n'est pas possible d'enregistrer le navire au Canada. L'exploitation du *S.S. Alaska* fournit une importante contribution à l'économie de New Westminster.

^a Les capitaines du *S.S. Alaska* sont citoyens américains titulaires de brevets de la garde côtière des États-Unis et de certificats de pilotage délivrés par l'État de l'Alaska. Les officiers de quart à la passerelle sont, pour leur part, citoyens canadiens ou immigrants reçus au Canada et ils sont titulaires de certificats de capacité délivrés par le ministre des Transports du Canada, ou reconnus par lui aux fins de la *Loi sur la marine marchande du Canada*. Ils sont également titulaires de certificats libériens. L'une des conditions d'emploi des officiers de quart à la passerelle est d'avoir au moins dix-huit mois d'expérience dans le cabotage.

^d Le *S.S. Alaska* a toujours utilisé les services de pilote pour la navigation sur le fleuve Fraser. Pendant une brève période, au début de son exploitation en 1964, il a même utilisé des pilotes dans la zone maritime de la circonscription de pilotage jusqu'à ce qu'en raison de la présence à son bord d'officiers suffisamment qualifiés et expérimentés, on décidât de le dispenser de pilotage obligatoire. L'Administration de pilotage de la Colombie-Britannique lui a toutefois demandé de continuer à payer des droits de pilotage, ce qu'il a fait jusqu'à l'entrée en vigueur de la *Loi sur le pilotage*, de laquelle les points soulevés dans les présents appels tirent leur origine.

^b Au début de 1972, l'Administration de pilotage du Pacifique a prévenu les propriétaires du *S.S. Alaska* que celui-ci devra dorénavant avoir des pilotes à bord lorsqu'il pénétrera dans une zone de pilotage obligatoire. Soulignons qu'aucun règlement général n'avait encore été adopté en vertu de l'article 14 de la *Loi sur le pilotage*. Les propriétaires ont alors demandé d'être dispensés ou exemptés du pilotage obligatoire. Ils ont soutenu que la compétence et l'expérience de l'équipage de leur navire lui permettaient de satisfaire aux normes de sécurité établies par la Loi. Il y eut par la suite un échange de correspondance et des réunions entre des représentants du *S.S. Alaska* et de l'Administration en vue d'en arriver à l'adoption de règlements qui accorderaient l'exemption ou la dispense sollicitée. L'Administration a même proposé qu'il soit demandé des certificats de pilotage

pilotage certificates the owners negotiated an addendum in March 1972 to their collective agreement with the Canadian Merchant Service Guild, which represented the deck watch officers, providing that the Company could require the officers to obtain such certificates and stipulating the remuneration and other conditions that would govern should the officers obtain and operate under pilotage certificates. Soon after the signature of this addendum pressure was brought to bear by the pilots within the Canadian Merchant Service Guild, and a policy was adopted by the Guild that no member would apply for a pilotage certificate. Following a strike by the Canadian Merchant Service Guild in November 1973 the pilotage certificate addendum was dropped from the collective agreement.

On March 17, 1972 the Authority advised the owners of the *S.S. Alaska* that pending the adoption of pilotage regulations pursuant to section 14 of the Act the *S.S. Alaska* would be subject to the system of compulsory payment of pilotage dues rather than compulsory pilotage.

On January 2, 1973 the Authority gave notice in the *Canada Gazette* of proposed pilotage Regulations to be made pursuant to section 14. Section 4 of the proposed Regulations provided for exemption of certain classes of ships registered in Canada or the United States. Section 5 provided for waiver of compulsory pilotage in the discretion of the Authority. There were various reactions to the proposed Regulations from interested parties, and on May 16 and 17, 1973 the Authority conducted a hearing at which submissions were received. At this hearing counsel for Pacific Maritime Agencies Limited appeared and read a written brief and made oral submissions with respect to the case of the *S.S. Alaska*. Representatives of the B.C. Coast Pilots Ltd., the pilots corporation with which the Authority had an agreement for the provision of pilotage services, and of the Canadian Merchant Service Guild were also present. They expressed themselves as strongly opposed to exemption from compulsory pilotage for foreign flag vessels and to the issue of pilotage certificates. Counsel for the owners of the *S.S. Alaska* contended that exemption for ships engaged in the coastal trade should not be con-

pour les officiers canadiens du navire. Devant l'éventualité d'avoir à obtenir des certificats de pilotage, les propriétaires ont négocié, en mars 1972, un avenant à la convention collective conclue avec la Guilde de la marine marchande du Canada (la représentante des officiers de quart à la passerelle), aux termes duquel la compagnie pouvait exiger des officiers qu'ils obtiennent des certificats de pilotage et stipulant le traitement et les autres conditions dont bénéficieraient les officiers titulaires de ces certificats. Peu après la signature de cet avenant, les pilotes membres de la Guilde ont fait pression sur elle et elle a adopté la ligne suivant laquelle aucun membre ne solliciterait de certificats de pilotage. Suite à une grève déclenchée par la Guilde en novembre 1973, l'avenant relatif au certificat de pilotage a été retiré de la convention collective.

Le 17 mars 1972, l'Administration a informé les propriétaires du *S.S. Alaska* qu'en attendant l'adoption de règlements de pilotage en vertu de l'article 14 de la Loi, le *S.S. Alaska* serait soumis au système du paiement obligatoire des droits de pilotage plutôt qu'au pilotage obligatoire.

Le 2 janvier 1973, l'Administration a fait publier dans la *Gazette du Canada* un projet de Règlement de pilotage à établir en vertu de l'article 14. L'article 4 de ce projet prévoyait l'exemption de certaines catégories de navires immatriculés au Canada ou aux États-Unis, tandis que l'article 5 prévoyait la dispense du pilotage obligatoire à la discrétion de l'Administration. Les parties intéressées ont eu des réactions diverses à l'égard du Règlement proposé, et les 16 et 17 mai 1973, l'Administration a tenu une audience publique au cours de laquelle des mémoires ont été reçus. L'avocat de Pacific Maritime Agencies Limited y a présenté un mémoire écrit et y a fait des représentations verbales au sujet du *S.S. Alaska*. Des représentants de la B.C. Coast Pilots Ltd. (la corporation de pilotes avec laquelle l'Administration a conclu un contrat pour la fourniture de services de pilotage), ainsi que de la Guilde de la marine marchande du Canada étaient également présents. Ils se sont déclarés résolument opposés à l'exemption du pilotage obligatoire pour les navires battant pavillon étranger, ainsi qu'à la question des certificats de pilotage. L'avocat des propriétaires du *S.S. Alaska* a soutenu que

finied to those of Canadian and American registry, and that since the officers of the *S.S. Alaska* had the same competence and experience it should enjoy the same exemption. The representatives of the *S.S. Alaska* conceded that pilotage certificates might provide an acceptable solution to the problem if they were readily available. By this time, however, it must have been clear to all concerned that it would not, as a practical matter, be possible to obtain pilotage certificates for the officers of the *S.S. Alaska* because of the policy of the Canadian Merchant Service Guild.

A further hearing on the proposed pilotage Regulations was held by the Authority on August 8, 1973. The proposed Regulations as revised following the May hearing still confined exemption to ships registered in Canada or the United States and to those whose deck watch officers were the holders of pilotage certificates. The owners of the *S.S. Alaska* renewed their protest against the use of the country of registration as a criterion for exemption from compulsory pilotage. In effect, it was the contention of the owners of the *S.S. Alaska* that all vessels whose master and officers have certain qualifications should be exempted, regardless of country of registration. What was sought was a wider class of exemption to include all vessels engaged in the coastal trade whose officers had the required qualifications and experience. It was pointed out again that because of the opposition to pilotage certificates by the B.C. Coast Pilots Ltd. and the Canadian Merchant Service Guild, the owners of the *S.S. Alaska* were unlikely ever to be able to avail themselves of this solution. At the hearing the representative of the Canadian Merchant Service Guild reaffirmed the opposition to pilotage certificates, justifying it in part on grounds of "nationalism." A question also arose at the hearing as to what disciplinary control there would be over the officers of the *S.S. Alaska* in the event of a casualty, if the ship were granted an exemption, in view of the fact that they would be operating under Liberian as well as Canadian certificates of competency. After the hearing there was an exchange of correspondence between Pacific Maritime Agencies Limited and the Department of Transport in an attempt to clarify this issue.

l'exemption des navires qui effectuent le cabotage ne devrait pas être limitée à ceux qui sont immatriculés au Canada et aux États-Unis et que, les officiers du *S.S. Alaska* ayant la même compétence et expérience, ce navire devrait bénéficier de la même exemption. Les représentants du *S.S. Alaska* ont admis que les certificats de pilotage pourraient fournir une solution acceptable au problème s'il était simple et facile de les obtenir. A ce stade toutefois il devait paraître clair à tous ceux qui étaient concernés que pratiquement, il ne serait pas possible d'obtenir des certificats de pilotage pour les officiers du *S.S. Alaska* en raison de la politique de la Guilde de la marine marchande du Canada.

L'Administration a tenu, le 8 août 1973, une nouvelle audition sur le projet de Règlement de pilotage. Ce projet, tel que révisé suite à l'audience du mois de mai, limitait toujours l'exemption aux navires immatriculés au Canada ou aux États-Unis, de même qu'à ceux dont les officiers de quart à la passerelle étaient titulaires de certificats de pilotage. Les propriétaires du *S.S. Alaska* ont renouvelé leurs protestations contre l'utilisation du pays d'immatriculation comme critère d'exemption du pilotage obligatoire. En fait, les propriétaires du *S.S. Alaska* ont soutenu que tous les navires dont le capitaine et les officiers ont une compétence certaine devraient être exemptés, sans égard au pays d'immatriculation. On souhaitait voir créer une plus large catégorie d'exemptions englobant tous les navires pratiquant le cabotage dont les officiers avaient la compétence et l'expérience nécessaires. On a fait à nouveau observer qu'en raison de l'opposition de la B.C. Coast Pilots Ltd. et de la Guilde de la marine marchande du Canada concernant l'obtention de certificats de pilotage, les propriétaires du *S.S. Alaska* avaient peu de chance de jamais réussir à se prévaloir de cette solution. A l'audition, le représentant de la Guilde de la marine marchande du Canada a réaffirmé cette opposition en la justifiant en partie par des motifs de «nationalisme». On a également soulevé à l'audition la question du contrôle disciplinaire auquel seraient soumis les officiers du *S.S. Alaska*, en cas de sinistre, si le navire venait à bénéficier d'une exemption, étant donné qu'il naviguerait en vertu de certificats de compétence libériens autant que canadiens. Après l'audition, Pacific Maritime Agencies Limited et le ministère des

The opinion was expressed by an official in the Department of Transport that the Canadian certificates of competency could be the subject of inquiry and disciplinary action by Canadian authorities, and there could be a recommendation for action by the Liberian authorities. What action could be expected to be taken by the Liberian authorities in such a case was not ascertained. A copy of the reply received from the Department of Transport on this question was forwarded to the Authority.

In October, 1973 the Authority circulated a new draft of the proposed pilotage Regulations, which it said had been revised to reflect the submissions at the hearings in May and August. The new provisions respecting exemption and waiver still did not cover the case of the *S.S. Alaska*. On November 7, 1973 notice was given in the *Canada Gazette*, as required by section 14(3) of the Act, of those parts of the proposed Regulations authorized by paragraphs (a) and (f) of section 14(1).

On November 30, 1973 the owners of the *S.S. Alaska* gave notice of objection to the proposed Regulations pursuant to section 14(4). The Minister of Transport appointed Mr. John J. Mahoney, Q.C. pursuant to section 14(5) to inquire into the objections. Mr. Mahoney heard the interested parties and submitted his report to the Minister on January 2, 1974. It dealt in considerable detail with the submissions made on behalf of the owners and operators of the *S.S. Alaska*. With respect to a ship's registration as a criterion for the application of compulsory pilotage the report stated:

Mr. Hogarth, representing the owners and operators of the Liberian registered S.S. "ALASKA", challenged the concept, inherent in the Authority's draft Regulations, that only Canadian and American registered ships should be exempt from compulsory pilotage, and stated that, if the criterion was to be safety of navigation, the foreign registration of the vessel had no bearing on the matter. In the abstract Mr. Hogarth's contention is true and indeed the legislation does not relate the matter of the application of compulsory pilotage to the registration of the ship. It does, however, restrict the granting of pilotage certificates to Canadian citizens and landed immigrants and in so doing recognizes the traditional view that the officers of a foreign ship are not so likely to be familiar with the

Transports ont échangé des lettres dans un effort pour clarifier la question. Un responsable du ministère des Transports a exprimé l'opinion suivant laquelle les certificats de compétence canadiens pouvaient être l'objet d'enquête et de mesures disciplinaires de la part des autorités canadiennes, et qu'une recommandation pourrait être faite en vue d'une action semblable de la part des autorités libériennes. Les mesures que l'on pouvait attendre des autorités libériennes dans une telle éventualité n'était cependant pas précises. Une copie de la réponse reçue du ministère des Transports sur cette question a été transmise à l'Administration.

En octobre 1973, l'Administration a diffusé un nouveau texte du projet de Règlement de pilotage, qu'elle disait avoir réexaminé pour lui faire tenir compte des arguments exprimés aux audiences tenues en mai et en août. Toutefois, les nouvelles dispositions en matière de dispense et d'exemption ne couvraient toujours pas le cas du *S.S. Alaska*. Le 7 novembre 1973, conformément à l'article 14(3) de la Loi, l'Administration a fait publier dans la *Gazette du Canada* les parties du projet de Règlement visées par les alinéas a) et f) de l'article 14(1).

Le 30 novembre 1973, les propriétaires du *S.S. Alaska* ont communiqué leur opposition au projet de Règlement conformément à l'article 14(4). Le ministre des Transports a chargé M. John J. Mahoney, c.r., en vertu de l'article 14(5), d'examiner les objections. M. Mahoney a entendu les parties intéressées et soumis son rapport au Ministre le 2 janvier 1974. Ce rapport examinait dans les moindres détails les arguments présentés par les propriétaires et exploitants du *S.S. Alaska*. Sur la question de l'immatriculation du navire comme critère d'application de la règle du pilotage obligatoire, le rapport déclare:

[TRADUCTION] M. Hogarth, représentant les propriétaires et exploitants du navire libérien S.S. «ALASKA», a contesté le concept, inhérent au projet de règlement de l'Administration, suivant lequel seuls les navires immatriculés au Canada et aux États-Unis devraient être dispensés du pilotage obligatoire, en déclarant que si le critère applicable est la sécurité de la navigation, l'immatriculation du navire à l'étranger n'a alors aucune influence en la matière. Dans l'abstract, la thèse de M. Hogarth est exacte et en réalité, la législation n'établit aucun lien entre la nécessité du pilotage obligatoire et l'immatriculation du navire. Elle limite toutefois la délivrance de certificats de pilotage uniquement aux citoyens canadiens et aux immigrants reçus, reconnaissant par là même l'opinion traditionnelle

pilotage waters of a particular country. This is not a matter of flag discrimination but rather the establishment of a realistic base for pilotage and as such is practised in all countries. The fact is that the S.S. "ALASKA" represents a particular and unique case and all parties to the Hearing were willing to concede that this was so. The solution to that problem however, does not, in my opinion, lie in a realignment of the basic principles of the legislation or the traditional practices of pilotage, by throwing open the possibility of exemption to ships of all flags, but rather in finding a solution which meets the needs of the particular case. The case of the S.S. "ALASKA" is only unique because, although foreign registered, she is continually engaged in trade within the region and is manned by officers who are Canadian citizens and who would, in ordinary circumstances, be eligible for pilotage certificates. The S.S. "ALASKA" is thus the exception which tends to prove the rule.

Mr. Mahoney expressed the view that exemption was properly confined to ships of Canadian registration and that waiver was more appropriate for a vessel in the position of the *S.S. Alaska*, as the following extract from the report indicates:

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.

He expressed the opinion that the proper solution to the problem of the *S.S. Alaska* would be the issue of pilotage certificates to its deck watch officers, but that this was not a practical alternative because of the strong opposition to pilotage certificates. On this point he said:

... it should be noted that the attitude of the Pilotage Authority, the British Columbia Coast Pilots and the representatives of the Merchant Service Guild and Fraser River Pilots toward the matter of pilotage certificates for deck officers was clearly reflected in the argument put forward. There is no question but what the issuance of pilotage certificates on this Coast is seriously opposed by all the parties mentioned. This opposition

que les officiers d'un navire étranger connaissent sans doute peu les eaux de pilotage d'un pays particulier. Il ne s'agit pas de discrimination entre pavillons mais plutôt d'établir d'une base réaliste pour le pilotage, que l'on retrouve d'ailleurs dans tous les pays. Mais le fait est que le S.S. «ALASKA» représente un cas particulier et même unique et toutes les parties à l'audition ont accepté de le reconnaître. Toutefois, la solution à ce problème ne réside pas, à mon avis, dans un réajustement des principes de base de la législation ou des pratiques traditionnelles de pilotage, en ouvrant grande la voie aux exemptions aux navires battant tout pavillon; elle réside plutôt dans le dégagement d'une solution adaptée aux besoins du cas spécifique. Le cas du S.S. «ALASKA» est unique en ce que, bien qu'immatriculé à l'étranger, il pratique en permanence le cabotage dans la région et son équipage est constitué d'officiers qui sont citoyens canadiens et qui devraient, dans des circonstances normales, être titulaires de certificats de pilotage. Le S.S. «ALASKA» constitue ainsi l'exception qui confirme la règle.

M. Mahoney s'est dit d'avis que l'exemption était à bon droit réservée aux navires immatriculés au Canada et que la dispense convenait davantage pour un navire dans la situation du *S.S. Alaska*, comme l'indique cet extrait du rapport:

[TRADUCTION] 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 caboteurs immatriculés aux États-Unis. Cela étant, il ne convient guère d'accorder un statut d'exemption 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.

Il a exprimé l'avis que la meilleure solution au problème du *S.S. Alaska* consisterait à délivrer des certificats de pilotage à ses officiers de quart à la passerelle, mais que cette solution ne s'avèrerait guère pratique en raison de la puissante opposition aux certificats de pilotage. Il a déclaré à cet égard:

[TRADUCTION] ... on devra observer que l'attitude de l'Administration de pilotage, de la British Columbia Coast Pilots et des représentants de la Guilde de la marine marchande du Canada et Fraser River Pilots à l'égard des certificats de pilotage pour les officiers de quart à la passerelle a eu son net écho dans l'argumentation avancée. Il ne fait aucun doute que la délivrance de certificats de pilotage sur cette côte fait l'objet

has to some degree coloured the content of both the Gazetted Regulations and the draft Regulations of the Authority to the extent that a greater emphasis is placed on matters of exemption and waiver than should perhaps be the case. There is no doubt, for example, that the proper solution to the case of the S.S. "ALASKA" would be in the issuing of pilotage certificates to the deck officers of this ship. It is equally clear that none of the parties have the intention that this will happen. To the degree that this is so the obvious intention of *The Pilotage Act* is frustrated. At the same time the realities of the situation must be taken into account. Co-operation of parties cannot be legislated and the legislation itself, as it is now established, does not grant a clear and well defined right to such certificates.

The report expressed approval of a provision for waiver suggested by the owners and operators of the S.S. *Alaska* and contained the following conclusion with respect to the S.S. *Alaska*:

It is in the public interest of Canada that a ship performing the service now performed by the S.S. "ALASKA" should, in the absence of the availability of pilotage certificates of her Canadian deck officers, be granted a waiver from compulsory pilotage. The Regulations should contain provisions for such waiver before approval for them is given.

On January 11, 1974 officials in the Department of Transport submitted to the Authority a revised draft of proposed pilotage Regulations for consideration by the Authority. It is to be noted that the proposed exemption provisions appear to have turned to some extent on country of registration in addition to other factors, but the proposed section on waiver contained the following provision that would permit a waiver to be granted to the S.S. *Alaska*:

5. (1) The Authority may waive compulsory pilotage in respect of

(f) any ship, other than a ship referred to in paragraphs (a) to (e), that has been employed on a regular basis in the coastal trade, the master or deck watch officers of which

- (i) are duly licensed as such for that ship,
- (ii) are holders of valid certificates of competency duly recognized by the Minister, and
- (iii) have 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 waiver under this subsection.

The Authority was advised at this meeting that the existing Regulations would not be continued in force beyond February 1st of that year, and it was urged to give early consideration and approval to the proposed draft. After consideration and further

d'une sérieuse opposition de la part de toutes les parties mentionnées. Cette opposition a, dans une certaine mesure, influencé le contenu à la fois des règlements publiés dans la Gazette et du projet de règlement de l'Administration à tel point que les questions de dispense et d'exemption ont pris une importance sans doute démesurée. Il est incontestable, par exemple, que le cas du S.S. «ALASKA» aurait dû trouver sa solution dans la délivrance de certificats de pilotage aux officiers de quart à la passerelle du navire. Il est également clair qu'aucune des parties ne désire recourir à cette solution. C'est dans la mesure où il en est ainsi que l'intention évidente de la Loi sur le pilotage est frustrée. En même temps, il faut tenir compte des réalités de la situation. La Loi ne peut contraindre les parties à coopérer; de plus, elle n'accorde, en son état actuel, aucun droit clair et précis à de tels certificats.

Le rapport était favorable à la proposition formulée par les propriétaires et exploitants du S.S. *Alaska*, selon laquelle ce dernier devrait être dispensé du pilotage obligatoire:

[TRADUCTION] Il est dans l'intérêt public du Canada qu'un navire accomplissant le service actuellement accompli par le S.S. «ALASKA» puisse obtenir, à défaut de certificats de pilotage pour ses officiers canadiens de quart à la passerelle, une dispense de pilotage obligatoire. Le Règlement devrait prévoir des dispositions à cet égard avant qu'on ne l'approuve.

Le 11 janvier 1974, des responsables du ministère des Transports ont soumis à l'Administration, pour étude, un texte révisé du projet de Règlement de pilotage. Il est à noter que les dispositions proposées en matière d'exemption étaient, semble-t-il, axées dans une certaine mesure sur le pays d'enregistrement en plus d'autres facteurs, tandis que l'article proposé traitant des dispenses contenait la disposition suivante qui aurait permis au S.S. *Alaska* d'obtenir une dispense du pilotage obligatoire:

[TRADUCTION] 5. (1) L'Administration peut dispenser du pilotage obligatoire

f) tout navire, autre que les navires mentionnés aux alinéas a) à e), qui a été utilisé régulièrement pour le cabotage, et dont le capitaine ou les officiers de quart à la passerelle

- (i) sont dûment brevetés en cette qualité, pour ce navire,
- (ii) sont titulaires d'un certificat de capacité valable dûment reconnu par le Ministre et
- (iii) ont été régulièrement employés, en cette qualité, sur un navire faisant du cabotage, durant les dix-huit mois précédant la date à laquelle le navire a fait l'objet d'une demande de dispense en vertu de ce paragraphe.

L'Administration a été informée à cette réunion de ce que la validité des Règlements en vigueur ne serait pas prorogée au-delà du 1^{er} février de l'année en cours, et il lui a été instamment recommandé d'étudier et d'approuver rapidement le projet.

meetings, the Regulations proposed by the Departmental officials were rejected by the Authority on the ground that under them the Authority could not administer an efficient pilotage service within the region. The minutes of a meeting of January 14, 1974 also record as a reason "that it would be most difficult to negotiate a contract with the B.C. Coast Pilots Ltd. under the new regulations." Despite representations by the Minister of Transport this decision was reaffirmed.

On January 23, 1974 the Minister of Transport, acting pursuant to section 14(7) of the Act, ordered that those parts of the proposed Regulations authorized by paragraphs (a) and (f) of section 14(1) be amended by the Authority in accordance with the Mahoney report, and recommended that the Authority seriously consider amending the other parts of the proposed Regulations in accordance with the report. At a meeting on January 29, 1974 the Authority complied with the Minister's order but declined to follow his recommendation.

An official in the Department of Transport testified on discovery that the Government was obliged to approve the *Pacific Pilotage Regulations* in the form proposed by the Authority because it could not continue to run the risk of having no regulations at all in the Pacific region after the existing Regulations had ceased to be in force on February 1st. In fact, the new Regulations were not approved until April 9, 1974.

Section 9 of the Regulations, under the heading "Ships Subject to Compulsory Pilotage", and section 10, under the heading "Waiver of Compulsory Pilotage", are 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

Après étude et suite à d'autres réunions, le Règlement proposé par les responsables ministériels a été rejeté par l'Administration au motif qu'il ne permettrait pas d'administrer un service de pilotage efficace dans la région. Le compte rendu d'une réunion du 14 janvier 1974 fait état d'un autre motif, savoir [TRADUCTION] «que sous le régime du nouveau règlement, il serait extrêmement difficile de négocier un contrat avec la B.C. Coast Pilots Ltd.» Malgré les représentations du ministre des Transports, cette décision a été confirmée.

Le 23 janvier 1974, le ministre des Transports, agissant en vertu de l'article 14(7) de la Loi, a ordonné que les parties du projet de Règlement autorisées par les alinéas a) et f) de l'article 14(1) soient modifiées par l'Administration conformément au rapport Mahoney, et il a recommandé que l'Administration envisage sérieusement de modifier les autres parties du projet de Règlement conformément au rapport. Au cours d'une réunion tenue le 29 janvier 1974, l'Administration s'est conformée à l'ordre du Ministre mais s'est refusée à suivre sa recommandation.

Un responsable du ministère des Transports a attesté, au cours de l'enquête préliminaire, que le Gouvernement avait été obligé d'approuver le *Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique* dans la forme proposée par l'Administration parce qu'il ne pouvait continuer de courir le risque de n'avoir aucun règlement du tout dans la région du Pacifique après l'expiration, au 1^{er} février, du Règlement existant. En fait, le nouveau Règlement n'a pas été approuvé avant le 9 avril 1974.

L'article 9 du Règlement, intitulé «Navires assujettis au pilotage obligatoire» et l'article 10 intitulé «Dispense de pilotage obligatoire», sont les 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 assujetti 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) 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

(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.

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.

In September 1976 the owners and operators of the *S.S. Alaska* brought an action for declaratory relief against the Authority praying for a declaration that the *Pacific Pilotage Regulations* as a whole are *ultra vires*, and alternatively, for a

(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) 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.

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.

En septembre 1976, les propriétaires et exploitants du *S.S. Alaska* ont intenté une action pour obtenir un jugement déclaratoire contre l'Administration portant que le *Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique* est, dans son ense-

declaration that section 9(2)(a)(iii) and section 10(1)(a) of the Regulations are *ultra vires*. The statement of claim alleges that the Regulations discriminate against the *S.S. Alaska* in favour of ships of Canadian and American registry; that such discrimination is not in the interests of safety; and that the Regulations were not made by the Authority in good faith but to "accommodate pressure brought upon the Defendant, Pacific Pilotage Authority by the Canadian Merchant Service Guild in order to establish and maintain the employment of pilots upon the said 'S.S. Alaska' when same were not necessary in the interests of a safe and efficient pilotage service within the regions set out in respect of the Authority in the 'Pilotage Act'." The statement of claim further alleges that the three pilot members of the Authority when the pilotage Regulations were being considered—Robert R. McLeese, Richard W. Burnett, and John B. Cook—were shareholders and members of B.C. Coast Pilots Ltd., with whom the Authority had or was negotiating an agreement for the provision of pilotage services, and that the said members stood to gain financially, directly or indirectly, by restricting the classes of vessels to be exempted from compulsory pilotage and by the attitude of the Canadian Merchant Service Guild toward pilotage certificates. It is contended that the Authority was exercising a function that was governed by the rules of natural justice, and that the pilotage Regulations are *ultra vires* by virtue of the participation of the pilot members of the Authority.

In its defence the Authority took the position that it had adopted in the discussions leading up to the adoption of the Regulations—that the proper recourse for the owners and operators of the *S.S. Alaska* was to have its deck watch officers apply for pilotage certificates. With respect to the problem created by the policy of the Canadian Merchant Service Guild it said: "The question of whether the Canadian deck officers who are Guild members and who are employed aboard the *S.S. ALASKA*" will or will not apply for pilotage certificates pursuant to the Pilotage Act and Regulations is not a matter within the control of the Authority, nor is it an appropriate subject for litigation in this action; rather, it is a matter for

ble, *ultra vires*, et portant, subsidiairement, que l'article 9(2)(a)(iii) et l'article 10(1)(a) du Règlement sont *ultra vires*. Il est dit dans la déclaration, que le Règlement est discriminatoire à l'endroit du *S.S. Alaska* en regard des navires immatriculés au Canada et aux États-Unis; que cette discrimination n'est pas dans l'intérêt de la sécurité; et que le Règlement n'a pas été établi de bonne foi par l'Administration mais [TRADUCTION] «par suite de pressions exercées sur la défenderesse, savoir l'Administration de pilotage du Pacifique, par la Guilde de la marine marchande du Canada afin de garantir l'emploi de pilotes sur ledit 'S.S. Alaska' alors que leur présence n'est pas nécessaire pour assurer la sécurité et l'efficacité des services de pilotage dans les zones régies par l'Administration aux termes de la 'Loi sur le pilotage'.» Par ailleurs, la déclaration indique, d'une part, que les trois pilotes membres de l'Administration à l'époque où le Règlement était à l'étude—Robert R. McLeese, Richard W. Burnett, et John B. Cook—étaient également actionnaires et membres de la B.C. Coast Pilots Ltd., avec laquelle l'Administration avait négocié ou négociait un contrat de louage de services de pilotage, et d'autre part, que ces trois membres devaient profiter financièrement, directement ou indirectement, de toute restriction apportée aux classes de navires exemptés de pilotage obligatoire, ainsi que de l'attitude de la Guilde de la marine marchande du Canada à l'égard des certificats de pilotage. Il est soutenu que l'Administration remplissait une fonction régie par les règles de justice naturelle et que le Règlement sur le pilotage est *ultra vires* en raison de la participation des pilotes membres de l'Administration.

Dans sa défense, l'Administration a soutenu la position qu'elle avait adoptée au cours des débats qui ont abouti à l'adoption du Règlement—à savoir que la mesure à prendre pour les propriétaires et exploitants du *S.S. Alaska* était d'inviter ses officiers de quart à la passerelle à déposer une demande de certificats de pilotage. Au sujet du problème créé par la politique de la Guilde de la marine marchande du Canada, elle a exprimé l'avis suivant: [TRADUCTION] «La question de savoir si les officiers de quart à la passerelle canadiens membres de la Guilde et qui sont employés à bord du *S.S. ALASKA* demanderont ou ne demanderont pas des certificats de pilotage en vertu de la Loi sur le pilotage et du Règlement y

negotiation between the Plaintiffs as employers, and the said Guild as bargaining agent for such of their employees as may be Canadian deck officers on the S.S. 'ALASKA'." The Authority denied that in adopting the Regulations it was motivated by considerations foreign to the purposes of the Act. It contended further that to hold the pilot members of the Authority disqualified from participation in the making of the Regulations would be contrary to principle.

The Trial Division held that the inclusion of the words "registered in Canada" and "registered in the United States" in sections 9 and 10 respectively of the Regulations was beyond the authority conferred by section 14 of the Act, but that it was sufficient for purposes of the case to confine the declaration of *ultra vires* to section 9(2)(a) of the Regulations. These conclusions are contained in the following passages of the reasons for judgment [at pages 429-430]:

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.

afférent est une question qui échappe à la compétence de l'Administration et qui ne peut, à bon droit, constituer l'un des points en litige dans la présente action. Il y a là plutôt matière à négociation entre les demandeurs en qualité d'employeur, et ladite Guilde en qualité d'agent négociateur pour ceux de leurs employés qui se trouveraient être officiers de quart à la passerelle canadiens sur le S.S. 'ALASKA'.» L'Administration a nié qu'au moment d'adopter le Règlement, elle avait été guidée par des considérations étrangères aux objectifs de la Loi. Elle a en outre soutenu que toute conclusion selon laquelle les pilotes membres de l'Administration n'avaient pas qualité pour participer à l'élaboration du Règlement serait contraire aux principes.

La Division de première instance a conclu qu'en incluant les mots «immatriculés au Canada» et «immatriculé aux États-Unis» dans les articles 9 et 10 respectivement du Règlement, l'Administration avait ainsi outrepassé les pouvoirs que lui confère l'article 14 de la Loi, mais qu'il était toutefois suffisant, pour les besoins de la cause, de ne déclarer *ultra vires* que l'article 9(2)(a) du Règlement. Voici le libellé de ces conclusions [aux pages 429 et 430]:

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.

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.

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.

The declaration of *ultra vires* in the judgment was as follows:

That the legislative act of the Pacific Pilotage Authority whereby the words "registered in Canada" were included in paragraph 9(2)(a) of the Pacific Pilotage Regulations passed pursuant to the *Pilotage Act* approved by PC 1974-851 on April 9, 1974 and registered SOR/74-242 on April 10, 1974 was *ultra vires* the power of the Pacific Pilotage Authority and these words be and they are deleted from the said Regulations.

In effect, the Trial Division treated the words "registered in Canada" as severable from the rest of section 9(2)(a) with the result that section 9(2)(a)(iii) would remain in a form that would permit the *S.S. Alaska* to be exempted from compulsory pilotage.

The judgment contained the following additional declarations:

2. That the pilot members of the Pacific Pilotage Authority had a conflict of interest in the true equitable sense in participating in drafting and passing the said Regulations, and did not purge themselves of such conflict of interest at any relevant time.
3. That the motivation of the Pacific Pilotage Authority in passing the said Regulations, having included the said words prescribing the flag of a ship in paragraphs 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 the pilot members of the Pacific Pilotage Authority and the other pilots in the region.
4. 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

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.

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.

Voici les termes exacts par lesquels ladite disposition a été déclarée *ultra vires*:

Que l'acte législatif qui inclut les termes «immatriculés au Canada» dans l'alinéa 9(2)a) du Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique édicté en vertu de la *Loi sur le pilotage*, approuvée par C.P. 1974-851 le 9 avril 1974, et enregistrée sous le n° SOR/74-242 le 10 avril 1974 est *ultra vires* des pouvoirs de l'Administration du pilotage du Pacifique et que lesdits termes doivent être supprimés.

En effet, la Division de première instance a considéré les mots «immatriculés au Canada» comme détachables du reliquat de l'article 9(2)a) avec ce résultat que l'article 9(2)a)(iii) conserverait ainsi une forme permettant au *S.S. Alaska* d'être exempté de pilotage obligatoire.

La suite du dispositif du jugement de première instance est libellée en ces termes:

2. les pilotes membres de l'Administration du 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 et ils ne se sont disculpés de ce conflit d'intérêts à aucun moment pertinent.
3. la motivation de l'Administration de pilotage du Pacifique lorsqu'elle a adopté ledit Règlement 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 dans le sens où l'entend l'article 12 de la *Loi sur le pilotage*, mais sur le désir de procurer un bénéfice matériel aux pilotes qui étaient ses adhérents, ainsi qu'aux autres pilotes de la région.
4. 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'Administra-

Pilotage Authority, posed no threat to safety within the meaning of section 12 of the *Pilotage Act*.

5. That the Pacific Pilotage Authority in passing the said Regulations, and having included therein respectively in paragraphs 9 (2) (a) and 10 (1) (a) the words "registered in Canada" and "registered in the United States" have frustrated the intent of Parliament that certain 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*.

The attack on the *Pacific Pilotage Regulations* by the respondents is directed essentially at section 9(2)(a)(iii) and section 10(1)(a), which they claim discriminate against them on a basis not authorized by the *Pilotage Act* because they restrict exemption from or waiver of compulsory pilotage, in the case of ships operating in the coastal trade with masters and deck watch officers having essentially the same qualifications and experience as those of the *S.S. Alaska*, to ships of Canadian or American registry. The first issue raised by the appeal from the judgment granting declaratory relief may thus be said to be whether the *Pilotage Act* authorizes the use of a ship's country of registration as a condition of exemption from compulsory pilotage in section 9(2)(a)(iii) of the Regulations and as a condition of waiver in section 10(1)(a).

Section 14 of the *Pilotage Act*, which was quoted earlier in these reasons, empowers an Authority to make regulations "necessary for the attainment of its objects." Section 12, to which reference has also been made, declares that 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." Regulations prescribing the ships or classes of ships that are subject to compulsory pilotage and prescribing the circumstances under which compulsory pilotage may be waived are clearly indicated by the legislation to be necessary for the attainment of these objects, but they must in their actual content be related to the objects. Section 14 cannot be construed to have conferred a discretionary authority to classify ships for purposes of compulsory pilotage upon any basis whatever. What then

tion 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*.

5. L'Administration de pilotage du Pacifique, en adoptant ledit Règlement et en y incluant dans les alinéas 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 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.

L'attaque dirigée par les intimés contre le *Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique* vise essentiellement l'article 9(2)(a)(iii) et l'article 10(1)(a). En effet, ils soutiennent que ces dispositions discriminent contre eux d'une manière qui n'est pas autorisée par la *Loi sur le pilotage* car elles ne restreignent l'exemption ou la dispense de pilotage obligatoire dans le cas de navires caboteurs ayant à leur bord des capitaines et des officiers de quart à la passerelle nantis essentiellement de la même compétence et de la même expérience que ceux du *S.S. Alaska* qu'aux navires immatriculés au Canada ou aux États-Unis. On peut donc dire que la première question soulevée par l'appel du jugement déclaratoire est de savoir si la *Loi sur le pilotage* autorise le recours au pays d'immatriculation d'un navire comme condition d'exemption de pilotage obligatoire à l'article 9(2)(a)(iii) du Règlement ou comme condition de dispense à l'article 10(1)(a).

L'article 14 (précité) de la *Loi sur le pilotage* permet à une Administration d'établir les règlements «nécessaires pour atteindre ses objets». L'article 12 (également précité) dispose qu'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». Le règlement prescrivant les navires ou catégories de navires assujettis au pilotage obligatoire et celui prescrivant les circonstances dans lesquelles il peut y avoir dispense de pilotage obligatoire sont, selon les termes mêmes de la Loi, nécessaires à la réalisation de ces objets; par conséquent, leur contenu doit avoir un rapport avec ces objets. On ne peut interpréter l'article 14 comme accordant un pouvoir discrétionnaire de classer les navires, aux fins du pilotage obligatoire, sur n'importe quelle

are the relevant criteria for classification as indicated by the objects set forth in section 12?

It is to be noted, first, that the Authority is charged with an operating as well as a regulatory responsibility. It is to establish and operate an efficient pilotage service. This it may do, as indicated by section 9, by employing licensed pilots or by contracting with a pilots corporation for the provision of pilot services. The latter course is the one that must be followed by an Authority under the Act where the pilots in a pilotage area elect not to be employed by an Authority but rather to form themselves into a corporation. In such a case an Authority must deal with the corporation and only with the corporation. It may be likened to a kind of collective bargaining. This is the position that the Pacific Pilotage Authority is in, obliged by law to contract with the B.C. Coast Pilots Ltd. for the maintenance of an efficient pilotage service in the Pacific pilotage area. It is in this perspective, I think, that one must see the concern that is reflected from time to time in the record as to the implications of particular regulations for the contractual relations between the Authority and the pilots corporation. In addition to one of the reasons given for rejection of the draft Regulations proposed by the federal authorities, to which reference has already been made, one may note an internal communication from one of the pilot members of the Authority to the Chairman on March 4, 1972, in which it was said, "How will the Pilots Committee react when they learn that you intend to hold an examination that is not in accordance with our recent agreement with them to hold an examination under existing by-laws? The introduction of Pilotage Certificates could surely be construed as a breach of our agreement, since it will immediately result in a loss of revenue to the Pilots. Food for thought!!" Clause 9 of the agreement dated as of February 1, 1975 between the Authority and the pilots corporation provides for a guarantee of income to the corporation as follows:

9. If the amount paid by the Authority to the Company for pilots' services pursuant to this Agreement during any year of this Agreement is less than 75% of the amount paid to the Company in the immediately preceding year (or, in the case of

base. Quels sont donc les critères de classification pertinents, tels qu'ils ressortent des objets énoncés à l'article 12?

Il est à noter d'abord que l'Administration est responsable tant de l'exploitation que de la réglementation. Elle doit établir et assurer un service de pilotage efficace. A cette fin, elle peut, comme l'indique l'article 9, employer des pilotes brevetés ou passer avec une corporation de pilotes un contrat de louage de services de pilotes. C'est cette dernière solution qu'une Administration doit adopter conformément à la Loi lorsque dans une région de pilotage les pilotes décident de se constituer en corporation plutôt que d'être employés par une Administration. Dans un tel cas, cette dernière doit traiter avec la corporation et seulement avec elle. La situation peut s'assimiler à une sorte de négociation collective. C'est la situation dans laquelle se trouve l'Administration de pilotage du Pacifique, en ce qu'elle est obligée par la Loi de passer un contrat avec la B.C. Coast Pilots Ltd. pour le maintien d'un service de pilotage efficace dans la zone de pilotage du Pacifique. C'est dans cette perspective qu'à mon avis l'on doit considérer l'inquiétude manifestée dans certains passages du dossier à l'égard des répercussions de certains règlements touchant les relations contractuelles entre l'Administration et la corporation de pilotes. A l'un des motifs avancés pour rejeter le projet de règlement proposé par les autorités fédérales, auquel il a déjà été fait référence, s'ajoute la communication interne qu'a fait parvenir l'un des pilotes membres de l'Administration au président, le 4 mars 1972, dans laquelle il est dit: [TRADUCTION] «Comment le comité des pilotes réagira-t-il lorsqu'il apprendra que vous avez l'intention d'organiser un examen qui ne soit pas conforme au récent accord conclu avec eux sur la tenue d'un examen en vertu des règlements intérieurs en vigueur? L'introduction de certificats de pilotage sera sans doute interprétée comme une violation de l'accord puisqu'elle se traduira immédiatement par une perte de revenu pour les pilotes. Il y a là matière à réflexion!!» Voici en quels termes l'article 9 de l'accord conclu le 1^{er} février 1975 entre l'Administration et la corporation de pilotes assure à cette dernière un revenu garanti:

[TRADUCTION] 9. Si, pendant la durée du présent accord et conformément à celui-ci, l'Administration verse en contrepartie des services un montant inférieur à 75% du montant versé à la corporation au cours de l'année immédiatement précédente (ou

the first year of this Agreement, less than 75% of the aggregate amount paid to the pilots in the Region for pilots' services in the immediately preceding year) as a result of loss of revenue which would otherwise have been earned in the Region resulting from waivers of compulsory pilotage and/or the issuance of pilotage certificates and/or the exemption of vessels from compulsory pilotage and/or alterations to the boundaries of pilotage areas, the Authority agrees to make good this loss of revenue in full from any one or more or all of these sources up to the said level of 75%.

There is no doubt that the Authority has been placed in a difficult position by the legislation. It would probably have been preferable to separate the regulatory authority and the operating responsibility. But that difficulty, while it may justify casting a less sinister light on the Authority's motivation, must not be permitted to distort the construction of section 12 of the Act. Safety of navigation is to be promoted by an efficient pilotage service, and the Authority must necessarily be concerned with all the factors that bear on efficiency, including such terms and conditions of employment or service as will attract and retain qualified pilots. But what the Authority does must be done in the final analysis in the interest of safety. The Authority must discharge its operating responsibility within the framework of a pilotage system that is directed to safety. Compulsory pilotage is to be imposed in the interest of safety and not in some other interest, such as the total income to be derived by pilots. The question of income, vital as it is, is to be dealt with by suitable tariffs and possibly other measures of financial provision.

Country of registration will, therefore, be a relevant criterion for the application of compulsory pilotage in so far as it may be said to relate in a particular context to safety. The record contains various expressions of opinion as to whether, as a matter of fact, ship's flag is relevant to safety, but the precise context in which these opinions are expressed is not clear. For example, Captain Dussault, of the Department of Transport, appears in his testimony on discovery to have been chiefly concerned with the principle that exceptions to the compulsory use of licensed pilots should be by the issue of pilotage certificates rather than by general exemption based on flag or trade. Despite the views expressed by Captain Dussault it may be

inférieur à 75% de la moitié du montant global payé aux pilotes de la région pour les services de pilotage au cours de l'année précédente, s'il s'agit de la première année de l'accord) par suite d'une perte de revenu qui, autrement, aurait pu être gagné dans la région n'eut été des dispenses de pilotage obligatoire, et/ou de la délivrance de certificats de pilotage, et/ou des exemptions de pilotage obligatoire, et/ou des modifications aux limites des zones de pilotage, l'Administration accepte de compenser la totalité de cette perte de revenu ainsi occasionnée jusqu'à concurrence de 75%.

Il ne fait aucun doute que la Loi place l'Administration dans une situation difficile. Il aurait sans doute été préférable de séparer le pouvoir réglementaire et la responsabilité d'assurer le fonctionnement d'un navire de pilotage efficace. Mais il ne faut pas laisser cette difficulté, qui peut toutefois permettre de jeter un jour moins défavorable sur les mobiles de l'Administration, déformer l'interprétation de l'article 12 de la Loi. La sécurité de la navigation doit être renforcée par un service de pilotage efficace, et l'Administration doit nécessairement se préoccuper de tous les facteurs influant sur cette efficacité, y compris les conditions d'emploi ou de service susceptibles d'attirer et de retenir les pilotes brevetés. En dernière analyse, tout ce que l'Administration accomplit doit être dans l'intérêt de la sécurité. C'est d'ailleurs dans cette optique qu'elle doit assurer la responsabilité d'assurer un service de pilotage efficace. Le pilotage obligatoire doit être imposé dans l'intérêt de la sécurité et non dans quelque autre intérêt, tel que le revenu global qu'en retireront les pilotes. La question du revenu, pour essentielle qu'elle soit, doit être réglée au moyen de tarifs convenables ainsi que possible, au moyen d'autres mesures financières.

Par conséquent, le pays d'immatriculation sera un critère pertinent pour l'assujettissement au pilotage obligatoire s'il peut être dit que ce critère influe, dans un contexte particulier, sur la sécurité. Le dossier fait état d'opinions diverses sur l'importance relative du pavillon d'un navire sur la sécurité, mais le contexte précis dans lequel ces opinions sont exprimées n'est pas très clair. Par exemple, dans sa déposition préalable, le capitaine Dussault, du ministère des Transports, a surtout traité du principe suivant lequel ne devraient tomber sous le coup des exceptions au pilotage obligatoire que les navires dont les pilotes sont titulaires de certificats de pilotage et non les navires qui bénéficient d'une exemption générale en

noted that the draft Regulations presented by him and Mr. O'Neil on behalf of the Department of Transport made the application of compulsory pilotage turn to some extent on country of registration. Mr. Fenwick, a marine surveyor, was speaking primarily with reference to classification of ships from the point of view of seaworthiness. On the other hand, Mr. Mahoney expressed the view that ship's flag or nationality was a traditional basis for limiting general exemptions from compulsory pilotage. In the final analysis this is not a question to be determined on the basis of expert opinion but is rather one that is a matter of construction for the Court, taking judicial notice of what it may perceive from shipping regulation to be the regulatory implications of nationality.

Counsel for the Authority laid considerable emphasis on the fact that under the pilotage provisions of the *Canada Shipping Act* country of registration was one of the criteria for exemption from compulsory payment of pilotage dues. He argued from the transitional provisions of the *Pilotage Act*, which in several respects continued features of the previous system in force pending the making of regulations under the new Act, that the use of country of registration as a criterion for the application of compulsory pilotage must have been considered by Parliament to be consonant with the purpose and principles of the new legislation. He also pointed out that not only did the Governor in Council approve section 9 of the *Pacific Pilotage Regulations* but he also approved the Regulations of the other three Pilotage Authorities—Great Lakes, Laurentian, and Atlantic—all of which make the application of compulsory pilotage turn to some extent on country of registration. This cannot be determinative but it is certainly a reason for approaching the question of *ultra vires* with some caution. Whatever may have been the principles underlying the previous system of compulsory payment of pilotage dues, which appears to have been to some extent a system of taxation for the support of a pilotage service whether a particular vessel required it or not, I am of the opinion, in view of the terms of section 12 of the Act, that the use of country of registration as a criterion for the

fonction de leur pavillon ou de leurs activités commerciales. Malgré les vues exprimées par le capitaine Dussault, on peut noter que le projet de Règlement présenté par lui-même et M. O'Neil au nom du ministère des Transports, axait en quelque sorte sur le pays d'immatriculation l'assujettissement au pilotage obligatoire. Par contre, M. Fenwick, un hydrographe, s'est référé essentiellement à la classification des navires du point de vue de la navigabilité. D'autre part, M. Mahoney a exprimé l'opinion que le pavillon ou la nationalité d'un navire constituait le critère traditionnel pour limiter la délivrance d'exemptions générales de pilotage obligatoire. En dernière analyse, ce n'est pas une question à régler en fonction d'opinions d'experts mais plutôt une question d'interprétation par la Cour, en prenant judiciairement connaissance des implications réglementaires de la nationalité telles qu'elles découlent de la réglementation maritime.

L'avocat de l'Administration a fortement souligné le fait qu'aux termes des dispositions de la *Loi sur la marine marchande du Canada* traitant du pilotage, le pays d'immatriculation est l'un des critères d'exemption du paiement obligatoire des droits de pilotage. Il a soutenu sur la base des dispositions transitoires de la *Loi sur le pilotage*, qui prévoient l'applicabilité, à plusieurs égards, du système précédemment en vigueur en attendant l'adoption d'un nouveau règlement en vertu de la nouvelle Loi, que le recours au pays d'immatriculation comme critère applicable en matière de pilotage obligatoire doit avoir été jugé compatible par le Parlement avec l'objet et les principes de la nouvelle législation. Il a également fait observer que non seulement le gouverneur en conseil a-t-il approuvé l'article 9 du *Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique*, mais il a également approuvé le Règlement des trois autres Administrations de pilotage (c.-à-d. des Grands Lacs, des Laurentides et de l'Atlantique) qui toutes se fondent, dans une certaine mesure, sur le pays d'immatriculation comme critère d'assujettissement au pilotage obligatoire. Bien sûr, cela n'est pas déterminant mais c'est certainement une raison d'aborder la question de l'*ultra vires* avec une certaine prudence. Quels qu'aient pu être les principes sous-jacents du système antérieur de paiement obligatoire des droits de pilotage, qui paraît avoir constitué dans une certaine mesure un système de taxa-

application of compulsory pilotage must now be related to safety and not to financial or economic considerations.

While safety is best assured by actual verification and certification of an officer's competency for the conduct of a vessel in a particular pilotage area, I am of the view that country of registration or ship's flag cannot be said, as a matter of principle, to be wholly irrelevant to the question of safety of navigation as it is affected by the conduct of the vessel. Apart from such factors as size, manoeuvrability and navigational aids—factors related to the physical characteristics of a ship and its equipment—the essential factors bearing on safety of navigation, in so far as the conduct of the vessel is concerned, are the competency of the master or officer who has the conduct of the vessel and his knowledge of the local waters. Country of registration may raise a presumption of competency and knowledge of local waters. It may not be a sufficient criterion by itself but it cannot be said to be wholly irrelevant to the question of safety.

On the other hand, I am of the opinion that in the context of section 9(2)(a)(iii) of the Regulations country of registration is not relevant to the question of safety. Since the requirement of safety is assured by the other conditions specified therein concerning the competency of the master or deck watch officer and his experience with local waters, country of registration is a superfluous requirement and can only be there to serve some other purpose not authorized by the Act. It was common ground that apart from the country of registration the *S.S. Alaska* fell squarely within the conditions of this exception to compulsory pilotage. I agree with the contention of the owners and operators of the vessel that this provision discriminates against them on a ground that, in that particular context, is not authorized by the Act. The same can be said, I think of section 10(1)(a) of the Regulations with respect to waiver. There the reference to American registration may serve to indicate the nature of the certificate of competency that is

tion pour renflouer le service de pilotage, qu'un navire en ait eu besoin ou non, je suis d'avis, étant donné les termes de l'article 12 de la Loi, que le recours au pays d'immatriculation comme critère d'assujettissement au pilotage obligatoire doit désormais être lié à la sécurité et non à des considérations de nature économique ou financière.

Bien que la meilleure façon d'assurer la sécurité soit de vérifier et de certifier la compétence d'un officier pour la conduite d'un navire dans une zone de pilotage déterminée, je suis d'avis que le pays d'immatriculation ou le pavillon d'un navire ne peut être, en principe, complètement dissocié de la question de la sécurité de la navigation puisque le pilotage des navires influe sur cette sécurité. A part des facteurs tels que la dimension, la maniabilité et les aides à la navigation—facteurs liés aux caractéristiques physiques d'un navire et à son équipement—les facteurs essentiels qui influent sur la sécurité de la navigation, pour autant que le pilotage des navires soit concerné, sont la compétence du capitaine ou de l'officier chargé de piloter le navire et sa connaissance des eaux locales. Le pays d'immatriculation peut engendrer une présomption de compétence et de connaissance des eaux locales. Cela n'est peut-être pas un critère suffisant en soi, mais ça ne peut toutefois être complètement dissocié de la question de sécurité.

Par contre, je suis d'avis que dans le contexte de l'article 9(2)(a)(iii) du Règlement, le pays d'immatriculation n'est pas lié à la question de sécurité. En effet, puisque la sécurité est assurée par les autres conditions qui s'y trouvent spécifiées, notamment celles touchant la compétence du capitaine ou de l'officier de quart à la passerelle et sa connaissance des eaux locales, le pays d'immatriculation devient alors une exigence superflue et qui ne peut figurer que pour servir d'autres buts non autorisés par la Loi. Il est notoire qu'à part la condition du pays d'immatriculation, le *S.S. Alaska* se qualifie nettement pour bénéficier de cette exception au pilotage obligatoire. J'approuve l'argument des propriétaires et exploitants du navire suivant lequel cette disposition discrimine contre eux dans un sens qui, dans ce contexte particulier, n'est pas autorisé par la Loi. On peut en dire de même, je pense, de l'article 10(1)(a) du Règlement qui traite des dispenses. Là, la référence à l'immatriculation aux États-Unis peut

required, but I think the same principle applies. Where the conditions of waiver are spelled out in terms of specific competency and experience with the local waters, country of registration is irrelevant.

I have considered whether, because of the issue concerning disciplinary action with respect to certificates of competency that was raised in the hearings, country of registration in the context of section 9(2)(a)(iii) and section 10(1)(a) offers an additional measure of control that can be justified on the ground of safety. I do not see how a persuasive case can be made for its relevance on this basis. It appears to be quite clear that in the case of section 9(2)(a)(iii) a Canadian certificate of competency or a certificate recognized by the Minister of Transport as its equivalent under section 130 of the *Canada Shipping Act* would be subject to suspension or cancellation by the Canadian authorities, and there would thus be the removal, in so far as the particular officer was concerned, of an essential condition of the entitlement to exemption. In the case of section 10(1)(a), which requires the master or deck watch officer to be duly licensed for a ship registered in the United States, there is no question of control exercisable by the Canadian authorities.

I am not prepared to find, however, that country of registration is irrelevant to safety in the context of the exemption created in section 9(2) of the Regulations in favour of ships employed in the fishing trade. For this reason I am unable to agree with the conclusion of the learned Trial Judge that the words "registered in Canada" should be read out of section 9(2)(a) as a whole. I have a further difficulty with his conclusion, and that is on the question of severability. Having come to the conclusion he did and for the reasons he did, the Trial Judge cut down section 9(2)(a)(iii) of the Regulations to the extent required to enable the *S.S. Alaska* to qualify for exemption. While this may appear as an eminently practical solution to the problem, I do not, with respect, see how it can be fairly sustained in law. There have been many judicial expressions of the test of severability but one that may be cited as having particular authority is that of Viscount Simon, speaking on behalf

servir à révéler la nature du certificat de compétence requis, mais je pense que le même principe doit s'appliquer. Là où les conditions de dispense s'expriment par la compétence spécifique et la connaissance des eaux locales, le pays d'immatriculation est sans importance.

Étant donné que l'on a soulevé au cours du débat la question des mesures disciplinaires rattachées aux certificats de compétence, j'ai examiné si la référence au pays d'immatriculation dans le contexte de l'article 9(2)(a)(iii) et de l'article 10(1)(a) fournit une mesure de contrôle supplémentaire justifiable pour des motifs de sécurité. Je ne vois pas quelle justification l'on pourrait, sur cette base, invoquer à son appui. Il paraît très évident que, dans le cas de l'article 9(2)(a)(iii) un certificat de capacité canadien ou un certificat reconnu comme équivalent par le ministre des Transports en vertu de l'article 130 de la *Loi sur la marine marchande du Canada* pourrait se voir suspendu ou annulé par les autorités canadiennes, ce qui reviendrait, pour autant que l'officier titulaire de ce certificat est concerné, à supprimer une condition essentielle du droit à la délivrance d'une exemption. Dans le cas de l'article 10(1)(a) qui oblige le capitaine ou l'officier de quart à la passerelle à être dûment breveté pour un navire immatriculé aux États-Unis, la question du contrôle par autorités canadiennes ne se pose pas.

Toutefois, je ne suis pas prêt à conclure que la référence au pays d'immatriculation est sans rapport avec la sécurité dans le contexte de l'exemption établie à l'article 9(2) du Règlement en faveur des navires affectés à la pêche commerciale. C'est pourquoi je ne puis souscrire à la conclusion du savant juge de première instance selon laquelle l'expression «immatriculés au Canada» doit être biffée de l'ensemble de l'article 9(2)(a). J'ai aussi une autre raison pour ne pas souscrire à sa conclusion, celle-là ayant trait au caractère dissociable de cette disposition. Étant parvenu à sa conclusion pour les motifs qu'il a dégagés, le juge de première instance a élagué l'article 9(2)(a)(iii) du Règlement dans la mesure requise pour permettre au *S.S. Alaska* d'avoir droit à une exemption. Bien que cela constitue une solution éminemment pratique au problème, je n'en vois pas clairement le fondement juridique. Plusieurs décisions judiciaires ont traité du critère de dissociation, mais ce sont les

of the Privy Council in *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada* [1947] A.C. 503, at p. 518: "The real question is whether what remains is so inextricably bound up with the part declared invalid that what remains cannot independently survive or, as it has sometimes been put, whether on a fair review of the whole matter it can be assumed that the legislature would have enacted what survives without enacting the part that is *ultra vires* at all." Viscount Simon was speaking there of a statute but the same principle applies to regulations made under statutory authority. Severance must not be used to circumvent or frustrate the intention of the legislative authority. In the light of what we know about the adoption of these Regulations I cannot see how it can reasonably be assumed that the Authority would have enacted subparagraph (iii) of section 9(2)(a) without the words "registered in Canada" to restrict its application. I therefore think the subparagraph must fall as whole although this may not serve the purposes of the respondents. I am of the same opinion concerning section 10(1)(a). These provisions, which attempt to confine exemption and waiver for a reason not related in that context to safety, are bad as a whole. Accordingly I would declare subparagraph (iii) of section 9(2)(a) and section 10(1)(a) of the Regulations to be *ultra vires* the Pacific Pilotage Authority. In my opinion the whole question of exemption or waiver for vessels whose masters or deck watch officers have the competency and knowledge of local waters of those of the *S.S. Alaska* have been dealt with on a wrong basis in law and should be reconsidered.

The respondents ask alternatively that if the limited declaration of *ultra vires* of the Trial Division is not sustained, the *Pacific Pilotage Regulations* be declared *ultra vires* in their entirety. I can see no basis on which the Regulations as a whole can be held to be *ultra vires*. Various grounds of attack were urged against the Regulations as a whole. In my opinion they must all fail. It is sufficient to make brief observations concerning them.

propos du vicomte Simon tenus alors qu'il s'exprimait au nom du Conseil privé dans *Le procureur général de l'Alberta c. Le procureur général du Canada* [1947] A.C. 503, à la p. 518, qui font le plus autorité: [TRADUCTION] «La véritable question est de savoir si ce qui reste est tellement intimement lié à la partie déclarée invalide que la partie restante ne puisse subsister indépendamment ou, comme on l'a parfois exprimé, si après examen équitable de toute l'affaire on peut supposer que le législateur aurait promulgué ce qui subsiste sans promulguer du tout la partie qui est *ultra vires*.» Ces propos du vicomte Simon se rapportaient à une loi, mais le même principe régit les règlements établis en vertu des lois. La dissociation ne doit pas servir à circonvenir ou frustrer l'intention du législateur. A la lumière de ce que nous savons de l'adoption de ces Règlements, je ne vois pas comment on peut raisonnablement supposer que l'Administration aurait promulgué le sous-alinéa (iii) de l'article 9(2)a sans les mots «immatriculés au Canada» pour en limiter l'application. En conséquence, je pense que le sous-alinéa est à supprimer dans son ensemble même si cela ne convient pas aux intimés. Et il en va de même pour l'article 10(1)a. Ces dispositions qui visent à limiter la délivrance d'exemptions et de dispenses pour un motif qui, dans le contexte, est sans rapport avec la sécurité sont défectueuses dans leur ensemble. C'est pourquoi je déclare le sous-alinéa (iii) de l'article 9(2)a et l'article 10(1)a du Règlement *ultra vires* des pouvoirs de l'Administration de pilotage du Pacifique. A mon avis, toute la question de la délivrance d'exemptions ou de dispenses aux navires dont le capitaine ou les officiers de quart à la passerelle ont la compétence et la connaissance des eaux locales, à l'instar de ceux du *S.S. Alaska*, a été examinée sur une fausse base légale et doit être réétudiée.

Les intimés demandent, à titre subsidiaire, au cas où serait infirmée la déclaration limitée d'*ultra vires* prononcée par la Division de première instance, que le *Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique* soit déclaré *ultra vires* dans son ensemble. Rien ne permet à cette Cour d'acquiescer à cette demande. A l'appui de celle-ci, les intimés invoquent divers moyens. A mon avis, ils doivent tous échouer. Quelques brèves remarques les concernant suffiront.

It was urged that the Regulations as a whole were void because of the participation of the active pilot members of the Authority. This ground of attack, as I understood it, was put upon two bases: firstly, that even if the act of making regulations in this case be regarded as an act of a legislative nature, the pilot members of the Authority had a conflict of interest which not only disqualified them from participation in the making of the Regulations but rendered the Regulations void; and, secondly, that because of the issue created by the case of the *S.S. Alaska*, the making of the Regulations and the proceedings leading up to their adoption took on the character of a quasi-judicial function, which was vitiated by a reasonable apprehension of bias arising from the participation of the pilot members. There is in my view no merit in these contentions. The members of the Authority were appointed by the Governor in Council pursuant to section 3 of the *Pilotage Act*, which contains no restriction or qualification concerning occupation or interest, nor a stipulation that a member must serve full-time. At least one member of the Authority, D. M. MacKay, was president of a shipping company and presumably representative of shipping interests. Because the Authority is an operating as well as a regulatory organism it may well have been considered advisable that it should have a composition representative of the various interests involved. Where as here, the alleged conflict of interest or ground of bias arises from the occupation of the member it is inherent in the appointment itself and cannot in my opinion be a disqualification from acting. It amounts to a statutorily authorized interest in so far as the statute is to be construed as authorizing such an appointment. The attack is really an attack on the appointment itself. The effect of it, if well founded, would be to prevent the member from acting at all, since not only the Regulations in their entirety but every act of their administration or application may be considered to have some effect, however indirect, on the income of pilots. I do not find it necessary to consider how far the doctrine of disqualifying conflict of interest that applies to the acts of elective municipal officials is applicable to the making of statutory regulations, particularly where they are to be approved by the Governor in Council. I doubt if there is any foundation for a conclusion that such a conflict would automatically give rise to disqualification or nulli-

Les intimés soutiennent instamment que l'ensemble du Règlement est nul en raison de la participation à sa rédaction de pilotes actifs membres de l'Administration. Tel qu'exposé, ce moyen comporte deux branches. Premièrement, même si le fait d'établir un règlement peut être considéré, dans ce cas, comme un acte législatif, les pilotes membres de l'Administration étaient en conflit d'intérêts qui non seulement les disqualifiait pour toute participation à l'élaboration dudit Règlement, mais avait également pour effet d'entacher ce dernier de nullité. Deuxièmement, étant donné le litige suscité par le cas du *S.S. Alaska*, l'élaboration du Règlement et la procédure aboutissant à son adoption ont revêtu le caractère d'une fonction quasi judiciaire dont l'exercice s'est trouvé vicié par la crainte raisonnable d'une certaine partialité du fait de la participation des pilotes membres. A mon avis, ces arguments sont sans valeur. Les membres de l'Administration ont été désignés par le gouverneur en conseil conformément à l'article 3 de la *Loi sur le pilotage*, qui ne contient aucune restriction ni condition relative aux activités ou aux intérêts des membres, ni de disposition exigeant qu'un membre se consacre à plein temps à sa tâche. Au moins un des membres de l'Administration, D. M. MacKay, est président d'une compagnie de navigation et à ce titre représentant, présumé-t-on, d'intérêts relatifs au transport maritime. Comme l'Administration est un organisme d'exploitation autant que de réglementation, on a bien pu juger souhaitable qu'elle soit composée de représentants des divers intérêts en cause. Lorsque, ce qui est ici le cas, le prétendu conflit d'intérêts ou motif de partialité est fondé sur l'emploi qu'occupe ce membre, ce conflit ou motif est alors inhérent à la désignation même et ne peut à mon avis constituer une cause de disqualification à tous égards. Cela revient à un intérêt légalement autorisé dans la mesure où la Loi peut s'interpréter comme autorisant une telle désignation. L'attaque est dirigée en réalité contre la désignation elle-même. Son effet, si elle est bien fondée, serait d'empêcher complètement un membre d'agir, puisque non seulement le Règlement dans sa totalité mais chacun des actes en vue de son administration ou application pourrait être considéré comme ayant un effet tant soit-il indirect sur le revenu des pilotes. Je n'estime pas nécessaire d'envisager dans quelle mesure la doctrine des conflits d'intérêts relative aux actes de fonctionnaires municipaux

ty in the absence of proof that the Regulations were in fact made for a purpose other than that authorized by the governing statute. As for reasonable apprehension of bias, the function of making the Regulations, which was essentially a legislative function, did not in my opinion become a judicial or quasi-judicial function by reason of the particular problem or issue presented by the *S.S. Alaska* and the manner in which that problem was permitted by the Authority to be considered at hearings and in other situations in which the owners and operators of the ship were offered an opportunity to express their views. The Authority was not required by the *Pilotage Act* or any Rules or Regulations made thereunder, nor by common law principles, to hear anyone whose interests might be affected by the proposed Regulations. No doubt it was good practice to do so, but the nature of the regulation-making function could not be affected by the procedure which the Authority adopted voluntarily and under no compulsion of law. In the absence of proof that the Authority did adopt the *Pacific Pilotage Regulations* as a whole for a purpose other than that for which the regulation-making authority was conferred, the possible interest of the active pilot members arising from their membership in the B.C. Coast Pilots Ltd. and the Canadian Merchant Service Guild cannot affect the validity of the Regulations.

The Trial Judge found as a fact that in confining exemption and waiver in sections 9 and 10 of the Regulations to ships registered in Canada and the United States the Authority was motivated by considerations foreign to the purposes of the Act. This was an additional ground, or possibly another expression of the same ground, for holding sections 9(2)(a) and 10(1)(a) *ultra vires*. Once it has been found that the use of the country of registration as an additional condition in the particular context of section 9(2)(a)(iii) and section 10(1)(a) of the Regulations is not authorized by the Act, it is not important how one characterizes the consider-

électifs est applicable à l'élaboration d'un règlement statutaire, surtout lorsqu'il doit être soumis à l'approbation du gouverneur en conseil. Je doute qu'il soit justifié de conclure qu'un tel conflit donnerait lieu automatiquement à disqualification ou nullité en l'absence d'une preuve que le Règlement a effectivement été élaboré dans un but autre que celui autorisé par la Loi en vigueur. Quant à la crainte raisonnable de partialité, soulignons que la fonction d'établir le Règlement, fonction essentiellement législative, ne devenait pas à mon avis judiciaire ou quasi judiciaire en raison du problème ou de la question particulière soulevée par le *S.S. Alaska*, et de la manière dont l'Administration avait permis d'examiner ce problème au cours des audiences et autres occasions où les propriétaires et exploitants du navire avaient été invités à exprimer leur avis. L'Administration n'avait aucune obligation ni en vertu de la *Loi sur le pilotage* ou d'autres Règles ou Règlements y afférents, ni en vertu des principes de la *common law*, d'entendre quiconque dont les intérêts pourraient être lésés par le Règlement proposé. Le faire était certainement une bonne pratique, mais de par sa nature le pouvoir réglementaire ne pouvait être affecté par cette procédure que l'Administration a adopté de son plein gré sans aucune obligation légale. En l'absence de preuve démontrant que l'Administration a effectivement adopté l'ensemble du Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique dans un but autre que celui pour lequel le pouvoir réglementaire lui est conféré, l'intérêt possible des pilotes actifs membres de cette Administration, découlant de leur adhésion à la B.C. Coast Pilots Ltd. et à la Guilde de la marine marchande du Canada, ne peut affecter la validité de ce Règlement.

Le juge de première instance a constaté que l'Administration avait été motivée par des considérations étrangères aux objets de la Loi lorsqu'elle a choisi de limiter, aux articles 9 et 10 du Règlement, la délivrance d'exemption et de dispenses aux seuls navires immatriculés au Canada et aux États-Unis. C'était là un motif supplémentaire, ou peut-être une autre variante du même motif, pour déclarer *ultra vires* les articles 9(2)(a) et 10(1)(a). Dès qu'il a été constaté que le recours au pays d'immatriculation comme condition supplémentaire dans le contexte particulier de l'article 9(2)(a)(iii) et de l'article 10(1)(a) du Règlement

ations or motivations that lay behind its use. This particular finding by the Trial Judge was not directed to the validity of the Regulations as a whole. In my opinion the evidence would not support such a conclusion.

There is a strong implication in the reasons of the Trial Division that the Authority acted in bad faith in refusing to make provision in the Regulations to cover the case of the *S.S. Alaska* by exemption or waiver but again this is directed to the validity of sections 9(2)(a) and 10(1)(a) of the Regulations and not to the validity of the Regulations as a whole. I may further say that I do not think the evidence supports a finding that the Authority acted with malice toward the owners and operators of the *S.S. Alaska* or wilfully and knowingly exercised its powers with the purpose of inflicting injury upon them. The implication of bad faith would appear to have been based on the repeated contention of the Authority that the solution to the problem of *S.S. Alaska* was to obtain pilotage certificates for its deck watch officers when it had reason to know that the policy of the Canadian Merchant Service Guild made it unlikely that the officers could be induced to apply for such certificates. This raises the question of the relevance of the attitude of the Guild.

The opposition of the Canadian Merchant Service Guild to pilotage certificates, whatever other recourse it might give rise to, cannot in my opinion affect the validity of the Regulations. Pilotage certificates are expressly provided for by the *Pilotage Act*. The Regulations respecting pilotage certificates give effect to that statutory provision. The provision for pilotage certificates is an essential feature of the statute and Regulations which the Authority is duly bound to respect and apply and not to treat as rendered nugatory by the attitude of the Canadian Merchant Service Guild. I believe the Authority was correct in its contention that it could not exercise its power to provide for exemption and waiver on the assumption that it would not be possible, as a practical matter, to obtain pilotage certificates. The regulations must be

n'est pas autorisé par la Loi, il importe peu comment on qualifie les considérations ou mobiles qui inspirent son utilisation. Mais cette conclusion du juge de première instance ne visait pas la validité du Règlement dans son ensemble. D'ailleurs, j'estime que la preuve est insuffisante pour étayer une telle conclusion.

Les motifs de jugement de la Division de première instance donnent fortement à entendre que l'Administration a agi de mauvaise foi en refusant de prévoir dans le Règlement une disposition réglant le cas du *S.S. Alaska* par exemption ou dispense. Encore une fois, il est clair que cela attaque la validité des articles 9(2)a) et 10(1)a) du Règlement et non celle du Règlement dans son ensemble. J'ajouterais même qu'à mon avis, la preuve ne renforce aucunement la conclusion que l'Administration a usé de malveillance envers les propriétaires et exploitants du *S.S. Alaska* et qu'elle n'a pas délibérément et sciemment exercé ses pouvoirs dans le but de leur nuire. Il appert que cette allégation de mauvaise foi aurait été fondée sur l'affirmation répétée par l'Administration que la solution au problème du *S.S. Alaska* consistait à obtenir des certificats de pilotage pour ses officiers de quart à la passerelle alors qu'elle savait qu'en raison de la politique de la Guilde de la marine marchande du Canada, il était peu probable que les officiers puissent être persuadés de solliciter de tels certificats. Cela soulève, par ailleurs, la question de la pertinence de l'attitude de la Guilde.

Peu importe les autres recours auxquels elle peut donner lieu, l'opposition de la Guilde de la marine marchande du Canada à l'égard des certificats de pilotage ne peut, à mon avis, affecter la validité du Règlement. La *Loi sur le pilotage* prévoit expressément la délivrance de certificats de pilotage. Les dispositions réglementaires afférentes à ces certificats donnent effet à cette disposition de la Loi. Toutes ces dispositions sont un aspect essentiel de la Loi et du Règlement que l'Administration est tenue de respecter et d'appliquer sans leur attribuer un caractère inopérant du fait de l'attitude de la Guilde de la marine marchande du Canada. Je pense que l'Administration a soutenu à bon droit qu'elle ne pourrait exercer ses pouvoirs d'accorder une exemption ou une dispense s'il n'était pas possible, en pratique, d'obtenir des certificats de

made on the assumption that they will be permitted to operate. The complaint in this case is that, knowing that it would be practically impossible to obtain pilotage certificates, the Authority did not see fit to create an exemption or waiver in terms that would cover the case of the *S.S. Alaska*. The Authority was not under a duty in the circumstances to create a class of exemption or waiver of this scope. Its refusal to do so cannot be said to amount to bad faith. It was free to rely to any extent it saw fit on the requirement of pilotage certificates. What it was not entitled to do, as I have said, was to attempt to limit a proposed category of exemption or waiver by a criterion irrelevant to safety. As I read the Act, it is not the duty of the Authority to ascertain whether particular ships should enjoy exemption or waiver, because as a matter of fact they do not with the particular qualifications and experience of their officers present a danger to safe navigation. The duty of the Authority is to establish an efficient pilotage system for the attainment of safety. The danger to safety is presented by the particular waters of the pilotage area. The Authority may well choose as an efficient approach to the control that must be exercised in the interests of safety to make all vessels of a certain size or character subject to compulsory pilotage, with the only exception to the use of a licensed pilot being the provision for pilotage certificates. I cannot see how such an approach could be said to be an *ultra vires* exercise of its regulatory authority. In order to maintain a proper perspective on this case I think it is essential to keep in view that the Authority did not have a duty to create an exemption or waiver for the *S.S. Alaska* in order to meet the particular problem created by the policy of the Canadian Merchant Service Guild.

For these reasons I am of the opinion that there is no basis in the conduct of the Authority or any of its members for holding that the *Pacific Pilotage Regulations* as a whole are *ultra vires*.

I would dismiss the appeal, but rendering the judgment that should be rendered in the circumstances, I would declare subparagraph (iii) of sec-

pilotage. Le règlement doit être établi dans la perspective qu'il pourra s'appliquer. La plainte en l'espèce est que, sachant qu'il serait pratiquement impossible d'obtenir des certificats de pilotage, l'Administration n'a pas jugé bon de prévoir une exemption ou une dispense dans des termes pouvant couvrir le cas du *S.S. Alaska*. L'Administration n'était aucunement tenue, dans les circonstances, de prévoir une catégorie d'exemptions ou de dispenses de cette nature. Son refus de le faire ne peut être taxé de mauvaise foi. Elle était libre de s'en remettre, dans toute la mesure qu'elle jugeait utile, à l'exigence de certificats de pilotage. Par contre, comme je l'ai dit, elle n'avait pas le droit d'essayer de limiter une catégorie proposée d'exemptions ou de dispenses d'après un critère sans rapport avec la sécurité. Selon mon interprétation de la Loi, l'Administration n'est pas tenue de vérifier si des navires particuliers devraient bénéficier d'une exemption ou d'une dispense parce qu'en réalité, compte tenu de la compétence et de l'expérience de leurs officiers, ils ne présentent aucun danger pour la sécurité de la navigation. Le devoir de l'Administration est d'établir un système efficace de pilotage pour assurer la sécurité. Nous savons que le danger vient des eaux particulières de la zone de pilotage. L'Administration pourrait certes choisir, comme méthode visant à assurer un contrôle efficace dans l'intérêt de la sécurité, d'astreindre tous les navires d'un certain type et de certaines dimensions au pilotage obligatoire, la seule exception à cela étant la disposition relative au certificat de pilotage. Je ne vois pas comment l'on pourrait qualifier d'*ultra vires* pareil exercice du pouvoir réglementaire. Pour considérer la présente affaire dans une bonne perspective, j'estime essentiel de garder à l'esprit que l'Administration n'était pas obligée de prévoir une exemption ou une dispense pour le *S.S. Alaska* pour résoudre le problème créé par la politique de la Guilde de la marine marchande du Canada.

Pour ces motifs, j'estime que rien dans l'attitude tant de l'Administration que de ses membres ne permet de conclure que le *Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique* est, dans son ensemble, *ultra vires*.

Je rejette l'appel, mais en rendant le jugement qu'il convient de rendre dans les circonstances, je déclare le sous-alinéa 9(2)a(iii) et l'alinéa

tion 9(2)(a) and paragraph (a) of section 10(1) of the *Pacific Pilotage Regulations ultra vires* the Authority.

I turn now to appeal A-597-77 against the judgment dismissing the claim of the Pacific Pilotage Authority for pilotage dues for the period February 1, 1974 to April 30, 1974. The Authority has abandoned its claim for the period February 1, 1974 to April 9, 1974 since it concedes that there were no pilotage regulations in force during this period on which to base a claim for pilotage dues. The appeal is accordingly for the sum of \$3,594.04 for the period April 10 to 30. The Trial Division dismissed the claim for so much as applied to this period as a consequence of the necessary effect of its declaration of *ultra vires*—that the *S.S. Alaska* would fall within the exemption in section 9(2)(a)(iii). The opposite result flows from the conclusion to which I have come on the question of validity: since section 9(2)(a)(iii) must fall as a whole, the *S.S. Alaska* was subject to compulsory pilotage for the period April 10, 1974 to April 30, 1974. The appeal must therefore be allowed and the claim of the Authority maintained for the sum of \$3,594.04.

It is necessary now to consider appeal A-623-77 against the judgment dismissing the appellants' counterclaim for repayment of \$74,247.66, being pilotage dues for the period February 1, 1972 to February 1, 1974 allegedly paid under mutual mistake of law but as a result of compulsion so as to bring the claim within the principle affirmed in *Eadie v. The Corporation of the Township of Brantford* [1967] S.C.R. 573. The issue is whether the payment of pilotage dues was compulsory during this period in what was formerly the Pilotage District of British Columbia, established under the provisions of the *Canada Shipping Act*. This issue turns on the effect to be given to an Order in Council of 1929 and subsequent provisions in the pilotage by-laws of the district, to which reference was made at the beginning of these reasons.

10(1)a) du *Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique ultra vires* des pouvoirs de l'Administration.

a J'en viens maintenant à l'appel A-597-77 contre le jugement rejetant la réclamation de droits de pilotage, déposée par l'Administration de pilotage du Pacifique, pour la période du 1^{er} février 1974 au 30 avril 1974. Soulignons que l'Administration a abandonné sa réclamation pour la période du 1^{er} février 1974 au 9 avril 1974 puisqu'elle reconnaît qu'il n'y avait, pendant cette période, aucun règlement de pilotage en vigueur sur lequel elle pourrait fonder une réclamation de droits de pilotage. Par conséquent, l'appel porte sur la somme \$3,594.04 pour la période du 10 au 30 avril. Ayant conclu que l'Administration avait outrepassé ses pouvoirs, la Division de première instance a donc rejeté la réclamation afférente à cette somme car selon elle, le *S.S. Alaska* devait bénéficier de l'exemption prévue à l'article 9(2)a)(iii). Mais un résultat opposé découle de la conclusion à laquelle je suis arrivé sur la question de la validité du Règlement: puisque l'article 9(2)a)(iii) tombe dans son ensemble, le *S.S. Alaska* était donc assujéti au pilotage obligatoire pour la période du 10 au 30 avril 1974. Par conséquent, l'appel est accueilli et la réclamation de l'Administration confirmée pour la somme de \$3,594.04.

f Examinons maintenant l'appel A-623-77 contre le jugement rejetant la demande reconventionnelle des appelants en remboursement de la somme de \$74,247.66 qui représente les droits de pilotage afférents à la période du 1^{er} février 1972 au 1^{er} février 1974, prétendument versée par suite d'une erreur mutuelle de droit mais en résultat d'une contrainte afin d'aligner la demande sur le principe affirmé dans *Eadie c. La Corporation du canton de Brantford* [1967] R.C.S. 573. L'objet du litige consiste à déterminer si le paiement des droits de pilotage était obligatoire au cours de cette période dans ce qui était autrefois la circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique, établie conformément aux dispositions de la *Loi sur la marine marchande du Canada*. Cette question est axée sur l'effet qui doit être donné à un décret du conseil de 1929 et à des dispositions réglementaires ultérieures sur le pilotage établies par la circonscription, auxquels il a été fait référence au début des présents motifs.

Section 412 of the *Canada Shipping Act*, R.S.C. 1927, c. 186 provided that "The Governor in Council may, from time to time, make the payment of pilotage dues compulsory or not compulsory within the limits of any pilotage district fixed by the Governor in Council under this Part." Pursuant to this section the Governor in Council by Order in Council P.C. 493 of March 22, 1929, which established the Pilotage District of British Columbia, ordered "That under the provisions of Section 412 of the said Act, the payment of pilotage dues within the said Pilotage District of British Columbia be not compulsory."

Section 316 of the *Canada Shipping Act, 1934* (S.C. 1934, c. 44) was in essentially the same terms as section 412 of chapter 186 of the Revised Statutes of 1927 referred to above. Section 319 of the Act of 1934 provided that "Subject to the provisions of this Part of this Act, or of any Act for the time being in force in its pilotage district, every pilotage authority shall, within its district, have power, from time to time, by by-law confirmed by the Governor in Council, to . . .", and there then followed a long list of subject matters which need not be quoted here, but which, it may be safely said, did not include a provision that the payment of pilotage dues should be compulsory or not compulsory in the district. Notwithstanding the limitations of the power to make by-laws conferred by section 319, the Minister of Transport, as Pilotage Authority for the Pilotage District of British Columbia, by by-law made on March 12, 1949, amended the Pilotage By-laws of the District so as to provide in section 3 for the compulsory payment of pilotage dues. The By-law was confirmed by the Governor in Council with express reference to this provision, and purportedly pursuant to section 319 of the Act of 1934, on April 14, 1949 (P.C. 1618) [SOR/49-137]. A provision for compulsory payment of pilotage dues in the Pilotage District of British Columbia was re-enacted in section 6 of the *British Columbia Pilotage District General By-law* made by the Minister of Transport pursuant to section 329 of the *Canada Shipping Act*, R.S.C. 1952, c. 29 on May 25, 1965 and confirmed by the Governor in Council pursuant to the same section on June 10, 1965 (P.C. 1965-1084) [SOR/65-241]. Section 329 was in the same terms as section 319 of the Act of 1934. The

L'article 412 de la *Loi de la marine marchande du Canada*, S.R.C. 1927, c. 186, dispose que: «Le gouverneur en son conseil peut, quand il y a lieu, rendre obligatoire ou facultatif le paiement des droits de pilotage dans les limites de toute circonscription établie par lui en vertu de la présente Partie.» Conformément à cet article, le gouverneur en conseil a ordonné, par décret C.P. 493 en date du 22 mars 1929, établissant la circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique, [TRADUCTION] «Qu'en vertu des dispositions de l'article 412 de ladite Loi, le paiement de droits de pilotage dans les limites de ladite circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique soit facultatif.»

L'article 316 de la *Loi de la marine marchande du Canada, 1934* (S.C. 1934, c. 44) reprend l'essentiel des termes de l'article 412 du chapitre 186 des Statuts révisés de 1927 susmentionnés. Quant à l'article 319 de la Loi de 1934, il dispose que: «Subordonnement aux dispositions de la présente Partie de la présente loi, ou de toute loi pour lors en vigueur dans sa circonscription, toute administration de pilotage, dans les limites de sa circonscription et à l'occasion, par règlement approuvé par le Gouverneur en conseil, aura pouvoir de . . .»; suit alors une longue liste de sujets qu'il n'y a pas lieu de citer ici mais qui, on peut le dire avec assurance, ne contient aucune disposition prescrivant le paiement obligatoire ou facultatif de droits de pilotage dans la circonscription. Nonobstant les limites au pouvoir de réglementation conféré par l'article 319, le ministre des Transports a, en sa qualité d'Administration de pilotage pour la circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique, modifié en vertu d'un règlement en date du 12 mars 1949 les règlements sur le pilotage de cette circonscription de manière à prévoir à l'article 3 le paiement obligatoire des droits de pilotage. Ce règlement a été approuvé le 14 avril 1949 (C.P. 1618) [DORS/49-137] par le gouverneur en conseil avec renvoi exprès à cette disposition et ce, en exécution apparemment de l'article 319 de la Loi de 1934. Une disposition instituant le paiement obligatoire de droits de pilotage dans la circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique a revu le jour à l'article 6 du *Règlement général de la circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique* établi par le ministre des Transports en vertu de l'article 329 de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, S.R.C. 1952, c. 29 le 25

express power conferred on the Governor in Council by section 412 of the *Canada Shipping Act*, R.S.C. 1927, c. 186 and by section 316 of the Act of 1934 was found in section 326 of chapter 29 of the Revised Statutes of 1952.

I conclude from these provisions that a pilotage authority did not have power under the *Canada Shipping Act* to provide by by-law for the compulsory payment of pilotage dues, and that the confirmation of the by-law by the Governor in Council could not make valid what was in its origin invalid. But that does not end the question. It is necessary to consider the effect of the transitional provisions in section 43 of the *Pilotage Act* on the validity and application of the provision for compulsory payment of pilotage dues in the pilotage by-laws of the Pilotage District of British Columbia.

Section 43(1) provides:

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.

The effect, for purposes of the present case, of the words "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" is that the By-laws which made provision for the compulsory payment of pilotage dues in the Pilotage District of British Columbia and the

mai 1965 et confirmé par le gouverneur en conseil en vertu du même article le 10 juin 1965 (C.P. 1965-1084) [DORS/65-241]. L'article 329 est libellé dans les mêmes termes que l'article 319 de la Loi de 1934. Le pouvoir exprès conféré au gouverneur en conseil par l'article 412 de la *Loi de la marine marchande du Canada*, S.R.C. 1927, c. 186 et par l'article 316 de la Loi de 1934 figure à l'article 326 du chapitre 29 des Statuts révisés de 1952.

Je conclus de ces dispositions qu'une Administration de pilotage n'avait aucun pouvoir en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada* d'instituer par règlement le paiement obligatoire de droits de pilotage, et que la confirmation du règlement par le gouverneur en conseil ne pouvait valider ce qui, à l'origine, était invalide. Mais cela ne met pas un terme à la question. Effectivement, il est nécessaire d'examiner l'effet des dispositions transitoires de l'article 43 de la *Loi sur le pilotage* sur la validité et l'application de la disposition du Règlement de la circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique, qui prévoit le paiement obligatoire de droits de pilotage.

Voici le libellé de l'article 43(1):

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),

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.

Pour les besoins de la présente cause, les mots «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» ont pour effet que les Règlements qui prévoyaient le paiement obligatoire de droits de pilotage dans la circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique et

orders of the Governor in Council confirming such By-laws are deemed to have been valid from the day they were made. As such they must be deemed to have superseded the provision of the Order in Council of 1929, in so far as compulsory payment of pilotage dues is concerned. The confirming orders, if valid, are certainly a sufficient exercise of the authority conferred on the Governor in Council to make, from time to time, the payment of pilotage dues compulsory or non-compulsory within the limits of a pilotage district.

The effect of subsection 43(1) is that at the time the *Pilotage Act* came into force the Pilotage District of British Columbia must be deemed to be one in which the payment of pilotage dues was compulsory. This would make the Pilotage District of British Columbia one which is deemed to be a pilotage area established pursuant to the *Pilotage Act*, as provided by section 43(7) thereof, which reads:

43. ...

(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.

Further, by section 43(4) of the *Pilotage Act*, as amended by S.C. 1973-74, c. 1, section 1, the By-laws of the Pacific Pilotage District of British Columbia providing for the compulsory payment of pilotage dues were continued in force until February 1, 1974.

In the result, the *S.S. Alaska* was subject to the compulsory payment of pilotage dues during the period February 1, 1972 to February 1, 1974, and the appeal from the judgment of the Trial Division dismissing the counterclaim must accordingly be dismissed.

* * *

HEALD J.: I agree.

* * *

URIE J.: I agree.

les décrets du gouverneur en conseil confirmant ces Règlements sont censés avoir été valides depuis le jour de leur établissement. A ce titre, ils sont censés avoir abrogé et remplacé le texte du décret de 1929, pour ce qui est du paiement obligatoire de droits de pilotage. Les décrets confirmatifs, s'ils sont valides, représentent certainement un exercice suffisant de l'autorité conférée au gouverneur en conseil pour rendre, quand il y a lieu, obligatoire ou facultatif le paiement de droits de pilotage dans les limites d'une circonscription de pilotage.

L'effet du paragraphe 43(1) est qu'à l'époque de l'entrée en vigueur de la *Loi sur le pilotage*, la circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique devait être tenue pour l'une de celles dans lesquelles le paiement de droits de pilotage est obligatoire. Cela fait donc du district (circonscription) de pilotage de Colombie-Britannique l'un de ceux considérés comme une zone de pilotage créée en conformité de la *Loi sur le pilotage*, comme il est prescrit à l'article 43(7) que voici:

43. ...

(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 eaux en question.

Par ailleurs, en vertu de l'article 43(4) de la *Loi sur le pilotage*, modifié par S.C. 1973-74, c. 1, article 1, les Règlements du district (circonscription) de pilotage du Pacifique de la Colombie-Britannique instituant le paiement obligatoire de droits de pilotage sont restés en vigueur jusqu'au 1^{er} février 1974.

Par conséquent, le *S.S. Alaska* était assujéti au paiement obligatoire de droits de pilotage pendant la période du 1^{er} février 1972 au 1^{er} février 1974. L'appel du jugement de la Division de première instance qui a rejeté la demande reconventionnelle doit donc être rejeté.

* * *

LE JUGE HEALD: Je suis d'accord.

* * *

LE JUGE URIE: Je suis d'accord.