

**Alaska Trainship Corporation and the Ship
"Alaska" Appellants;**

and

The Pacific Pilotage Authority Respondent;

and

**The Ship "S.S. Alaska" and Alaska Trainship
Corporation Appellants;**

and

The Pacific Pilotage Authority Respondent.

1981: February 19; 1981: March 19.

Present: Laskin C.J. and Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre and Chouinard JJ.

**ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF
APPEAL**

Maritime law — Shipping — Compulsory pilotage — Safety considerations to underlie pilotage regulations — Effect of possible bias in formulation of pilotage regulations — Validity of inclusion of ship's flag as consideration in exemption from or waiver of compulsory pilotage — Severability of that consideration — Pilotage Act, 1971 (Can.), c. 52, ss. 12, 14, 16(1) — Pacific Pilotage Regulations, C.R.C., c. 1270, ss. 9, 10.

The *S.S. Alaska*, a ship of Liberian registry, foreign construction and American ownership, was operated by a British Columbia firm and plied weekly between New Westminster and Wittier, Alaska. Although the masters had always been American, the crew and deck watch officers were either Canadian or landed immigrants. The deck watch officers, even though qualified, had not applied for pilotage certificates because of a policy of the Canadian Merchant Service Guild to which they belonged. This policy, in turn, reflected an arrangement between the Guild and the British Columbia Coast Pilots Ltd., a pilot-owned corporation providing pilotage services pursuant to a contract with the Pacific Pilotage Authority. Representations had been made at hearings held prior to the introduction of the *Pacific Pilotage Regulations* for exemption or waiver from compulsory pilotage or for an opportunity for the *S.S. Alaska's* deck officers to obtain pilotage certificates but without result. Generally, authority to prescribe the qualifications for a

**Alaska Trainship Corporation et le navire
«Alaska» Appellants;**

et

**L'Administration de pilotage du Pacifique
Intimée;**

et

**Le navire «S.S. Alaska» et Alaska Trainship
Corporation Appellants;**

et

**L'Administration de pilotage du Pacifique
Intimée.**

1981: 19 février; 1981: 19 mars.

Présents: Le juge en chef Laskin et les juges Ritchie, Dickson, Beetz, Estey, McIntyre et Chouinard.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Droit maritime — Marine marchande — Pilotage obligatoire — Considérations de sécurité sous-jacentes aux règlements de pilotage — Effet d'une partialité possible dans la formulation du règlement de pilotage — Validité de l'inclusion du pavillon du navire à titre de considération d'exemption ou de dispense de pilotage obligatoire — Divisibilité de cette considération — Loi sur le pilotage, 1971 (Can.), chap. 52, art. 12, 14, 16(1) — Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique, C.R.C., chap. 1270, art. 9, 10.

Le *S.S. Alaska*, un navire qui bat pavillon libérien, construit à l'étranger et appartenant à une société américaine, est exploité par une compagnie de la Colombie-Britannique et effectue des voyages hebdomadaires entre New Westminster et Wittier (Alaska). Même si les capitaines du navire ont toujours été des citoyens américains, l'équipage et les officiers de quart à la passerelle sont des citoyens canadiens ou immigrants reçus. Quoique les officiers de quart à la passerelle aient la compétence professionnelle voulue, ils n'ont pas fait de demande de certificat de pilotage à cause d'une politique de la Guilde de la marine marchande du Canada dont ils sont membres. Cette politique découle quant à elle d'une entente intervenue entre la Guilde et la British Columbia Coast Pilots Ltd., une compagnie appartenant à des pilotes, avec laquelle l'Administration de pilotage du Pacifique a conclu un contrat pour la fourniture de services de pilotage. Avant l'adoption du *Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique*,

pilotage certificate lay with the Authority through the making of regulations.

The appeal arose out of two actions brought in the Federal Court. In the first action, Alaska Trainship Corporation sought a declaration on various grounds of the invalidity of the *Pacific Pilotage Regulations* or alternatively of ss. 9(2)(a)(iii) and 10(1)(a). In the second action the Pacific Pilotage Authority sought to recover pilotage fees from the Alaska Trainship Corporation. The latter counterclaimed to recover a sum allegedly paid to the Authority for pilotage fees under a mutual mistake of law and under compulsion. The main issue, however, arose out of the first action and turned on the scope of the Pacific Pilotage Authority's powers under the *Pilotage Act*. The short question was whether conditioning the claim for exemption or waiver on the ship's flag could be fairly said to be a matter of or connected with safety in realization of the objects of the Authority under s. 12 of the Act.

Held: The appeal should be allowed.

The Regulations were not invalid because of conflict of interest so far as the pilots were members of the Authority and associated with the British Columbia Coast Pilots Ltd. and because of the interaction with the policy of the Canadian Merchant Service Guild. Further, there was no reasonable apprehension of bias or existence of bias, based on these associations, which could be a ground for declaring the Regulations invalid. The Authority had both an operating and regulatory function. Providing the appointments were validly made, it would be difficult to deny the Authority the power to exercise regulatory authority in accordance with the statutory prescriptions, even though there was a resulting pecuniary benefit. Such a benefit was immanent in the statute if not also in the regulation-making authority.

The Authority's regulation-making power, while requiring conformity with the Act's objects, allowed for a liberal interpretation of "the interests of safety". The power conferred by s. 14(1) of the Act, however, was not wide enough to embrace prescription of a ship's flag as referable to safety. The scope of s. 14(1) was exhausted

des audiences ont été tenues au cours desquelles on a demandé pour le compte du *S.S. Alaska* une exemption ou une dispense de pilotage obligatoire ou la possibilité que ses officiers de quart à la passerelle obtiennent des certificats de pilotage, mais sans résultat. Généralement parlant, le pouvoir de définir les qualités requises pour devenir titulaire d'un certificat de pilotage est conféré à l'Administration à titre de pouvoir de réglementation.

Ce pourvoi découle de deux actions en Cour fédérale. Dans la première, Alaska Trainship Corporation cherchait à obtenir en invoquant divers moyens une déclaration d'invalidité du *Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique* ou, subsidiairement du sous-al. 9(2)(a)(iii) et de l'al. 10(1)(a). Dans la seconde, l'Administration de pilotage du Pacifique cherchait à recouvrer d'Alaska Trainship Corporation des droits de pilotage. Celle-ci a présenté une demande reconventionnelle pour recouvrer une somme qu'elle aurait payée en droits de pilotage à l'Administration par suite d'une erreur de droit de part et d'autre et sous contrainte. Toutefois, la principale question litigieuse découle de la première action qui repose sur la portée des pouvoirs que la *Loi sur le pilotage* accorde à l'Administration de pilotage du Pacifique. En un mot, il faut déterminer si faire reposer la demande d'exemption ou de dispense sur le pavillon d'un navire peut à bon droit être considéré comme une question de sécurité ou une question y reliée, dans la réalisation des objets de l'Administration en vertu de l'art. 12 de la Loi.

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Le Règlement n'est pas invalide à cause d'un conflit d'intérêts puisque les pilotes sont membres de l'Administration et ont en même temps des liens avec la British Columbia Coast Pilots Ltd., et à cause de l'interaction de la politique de la Guilde de la marine marchande du Canada. De plus, il n'y a aucune partialité ni crainte raisonnable de partialité fondée sur ces éléments, ce qui pourrait constituer un motif justifiant l'annulation du Règlement. L'Administration est responsable à la fois de l'exploitation et de la réglementation. Une fois admis que les nominations sont valides, il serait difficile de nier à l'Administration le pouvoir d'exercer son autorité réglementaire conformément à ce que prescrit la loi lors même qu'il en résulte un avantage pécuniaire. Cet avantage est immanent dans la Loi, sinon également dans le pouvoir de réglementation.

Quoiqu'il doive être conforme aux objets de la Loi, le pouvoir de réglementation de l'Autorité permet une interprétation libérale de «la sécurité de la navigation». Toutefois, les pouvoirs que confère le par. 14(1) de la Loi ne sont pas suffisamment larges pour englober la prescription du pavillon d'un navire comme exigence en

by fixing tonnage standards and by relating them to types of ships. If place of registry were important for safety or for pilotage regulation, a clear indication would have been made in the Act or in the regulation-making power.

The emphasis in the *Pacific Pilotage Regulations* was on continuing competency of pilotage certificate holders in carrying out their work in the designated areas. Relief through exemption or waiver related to competency of the master or deck watch officer of the ship. The ship registration add-on, limited for economic reasons to Canadian and United States registration to the exclusion of other equally reputable places of registry, could be classed among "cumulative restrictions enacted distributively" and therefore severable. Respondent, accordingly, was not entitled to retain the award of \$3,594.04 for pilotage fees made by the Court of Appeal. The judgment of the Federal Court of Appeal dismissing the counterclaim was correct.

Re Ashby et al., [1934] O.R. 421, referred to; *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369, distinguished; *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 503, referred to; *Reference as to the Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*, [1949] S.C.R. 1, applied.

APPEAL from a decision of the Federal Court of Appeal¹, varying the judgment of Gibson J. Appeal allowed.

Douglas Hogarth, Q.C., for the appellants.

Raynold Langlois and Francine Côté, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

THE CHIEF JUSTICE—This appeal arises out of two actions brought in the Federal Court and tried together by Gibson J. In the first action the plaintiff, Alaska Trainship Corporation, now appellant, sought a declaration on various grounds of the invalidity of the *Pacific Pilotage Regulations* promulgated, upon the required approval of the Gov-

matière de sécurité. La portée du par. 14(1) se limite à la fixation de normes quant au port lourd que l'on rattache à des types de navires. Si le lieu d'immatriculation était important pour la sécurité ou la réglementation du pilotage, une indication claire aurait été faite dans la Loi ou dans le pouvoir de réglementation.

L'accent dans le *Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique* est sur le maintien de la compétence des titulaires de certificat de pilotage dans l'exercice de leurs fonctions dans les zones désignées. L'exonération que constitue l'exemption ou la dispense est reliée à la compétence du capitaine ou de l'officier de quart à la passerelle du navire. L'exigence supplémentaire de l'immatriculation du navire, limitée pour des raisons économiques à l'immatriculation canadienne et américaine à l'exclusion d'autres lieux tout aussi reconnus d'immatriculation pourrait être classée parmi les «restrictions cumulatives édictées de façon distributive» et donc divisible. En conséquence, l'intimée n'est pas fondée à conserver le montant de \$3,594.04 accordé au titre des droits de pilotage en Cour d'appel. C'est à bon droit que l'arrêt de la Cour d'appel fédérale a rejeté la demande reConventionnelle.

Jurisprudence: *Re Ashby et al.*, [1934] O.R. 421; distinction faite avec l'arrêt: *Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369; arrêt mentionné: *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 503; arrêt suivi: *Reference as to the Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*, [1949] R.C.S. 1.

POURVOI à l'encontre d'un arrêt de la Cour d'appel fédérale¹, qui a modifié le jugement du juge Gibson. Pourvoi accueilli.

Douglas Hogarth, c.r., pour les appelants.

Raynold Langlois et Francine Côté, pour l'intimée.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE EN CHEF—Ce pourvoi découle de deux actions en Cour fédérale que le juge Gibson a entendues ensemble. Dans la première, la demanderesse Alaska Trainship Corporation, maintenant appelante, cherchait à obtenir en invoquant différents moyens une déclaration d'invalidité du *Règlement sur le pilotage dans la région du Paci-*

¹ [1980] 2 F.C. 54; (1979), 104 D.L.R. (3d) 364; (1979), 28 N.R. 451.

¹ [1980] 2 C.F. 54; (1979), 104 D.L.R. (3d) 364; (1979), 28 N.R. 451.

error in Council, on April 9, 1974, or, alternatively, of the invalidity of ss. 9(2)(a)(iii) and 10(1)(a) of those Regulations. In the second action, the respondent, the Pacific Pilotage Authority, sought to recover pilotage fees from the Alaska Trainship Corporation in the sum of \$10,780.54. The latter counterclaimed to recover \$74,246.66 as allegedly paid to the Authority for pilotage fees under a mutual mistake of law and under compulsion.

Gibson J. granted various declarations in his judgment in the first action but its main thrust was to declare s. 9(2)(a)(iii) of the Regulations *ultra vires* on a severed basis, as I will explain shortly. Although he took the same view of s. 10(1)(a), he found it unnecessary to include his partial condemnation in his formal judgment. He dismissed the Authority's claim in the second action and also dismissed the counterclaim.

On appeal, the Federal Court of Appeal, speaking through LeDain J., varied the judgment of Gibson J. in three respects. It held that (1) there could be no severance of ss. 9(2)(a)(iii) and 10(1)(a) of the Regulations and they must be held *ultra vires* in whole; (2) the various declarations in the formal judgment of Gibson J. should be deleted; and (3) the Authority was entitled to recover \$3,594.04 on its claim for pilotage fees. The judgment of Gibson J. dismissing the appellant's counterclaim was affirmed.

The main issue in the appeal to this Court, by its leave, arises out of the first action. It has an extensive legislative history and a factual background which were fully, even minutely, examined both by Gibson J. and by LeDain J. and I am thus relieved from making more than a brief reference to this history and background of facts. Before turning to the main issue, I say no more at this point about the second action than that the judgment of LeDain J. on the counterclaim therein should stand. The recovery allowed the Authority

ifique promulgué le 9 avril 1974 après avoir reçu l'approbation requise du gouverneur en conseil, ou, subsidiairement, une déclaration d'invalidité du sous-al. 9(2)a(iii) et de l'al. 10(1)a de ce Règlement. Dans la seconde, l'intimée, l'Administration de pilotage du Pacifique cherchait à recouvrer d'Alaska Trainship Corporation des droits de pilotage au montant de \$10,780.54. Celle-ci a présenté une demande reconventionnelle pour recouvrer une somme de \$74,246.66 qu'elle aurait payée en droits de pilotage à l'Administration par suite d'une erreur de droit de part et d'autre et sous contrainte.

Le juge Gibson a prononcé diverses déclarations dans son jugement sur la première action, dont l'effet principal a toutefois été de déclarer le sous-al. 9(2)a(iii) du Règlement *ultra vires* en partie, comme je l'expliquerai plus loin. Bien qu'il ait été du même avis quant à l'al. 10(1)a, le juge Gibson a estimé inutile d'en inclure l'annulation dans son dispositif de jugement. Il a rejeté la réclamation de l'Administration dans la seconde action et a également rejeté la demande reconventionnelle.

En appel, le juge LeDain, qui parlait au nom de la Cour d'appel fédérale, a modifié le jugement du juge Gibson à trois égards. Il a conclu que (1) on ne pouvait diviser le sous-al. 9(2)a(iii) et l'al. 10(1)a du Règlement et qu'ils devaient être déclarés *ultra vires* en totalité; (2) les diverses déclarations de la minute du jugement du juge Gibson devraient être supprimées; et (3) l'Administration était fondée à recouvrer \$3,594.04 de sa réclamation pour droits de pilotage. Le jugement du juge Gibson rejetant la demande reconventionnelle de l'appelante a été confirmé.

La principale question litigieuse soumise à cette Cour, sur son autorisation, découle de la première action. Elle a un long historique législatif et des antécédents factuels que tant le juge Gibson que le juge LeDain ont examinés complètement, même minutieusement; je peux donc me limiter à brosser un bref tableau historique et factuel. Avant de passer à la question principale, je me contenterai de dire à ce stade-ci au sujet de la seconde action que l'arrêt du juge LeDain sur la demande reconventionnelle doit être confirmé. Le bien-fondé du

on its claim for pilotage fees, being for the period from April 10, 1974 to April 30, 1974, depends on whether LeDain J. was correct in invalidating ss. 9(2)(a)(iii) and 10(1)(a) of the Regulations, and I shall come to that later in these reasons.

Turning then to the focus of this appeal, it turns on the scope of the Pacific Pilotage Authority's powers under the *Pilotage Act*, 1971 (Can.), c. 52, which came into force on February 1, 1972, to enact the *Pacific Pilotage Regulations*. The *Pilotage Act* was a response to the report of a Royal Commission on Pilotage appointed in 1962 and which reported in 1968. The Act created four regional pilotage authorities, one being the Pacific Pilotage Authority and the others being the Atlantic Pilotage Authority, the Laurentian Pilotage Authority and the Great Lakes Pilotage Authority. The region for the Pacific Pilotage Authority is described in the Schedule to the Act as "all Canadian waters in and around the Province of British Columbia". Under s. 24 of the Act, each authority is deemed, for the purpose of the *Financial Administration Act* to be a corporation specified in Schedule D thereof, that is a Crown Corporation of a commercial character. Members of an Authority are Order in Council appointees for a maximum term of ten years.

What the *Pilotage Act* did was to provide for the establishment by an Authority of compulsory pilotage areas in its region of operation, replacing a system which prevailed under the *Canada Shipping Act*, R.S.C. 1970, c. S-9, a system that prescribed pilotage fees or dues, whether or not a ship required a pilot, and also provided for exemptions from such compulsory payments for certain classes of ships. Some of the exemption categories related to a ship's country of registration.

The *Pilotage Act* also provided for the issue of licences or pilotage certificates to applicants, being Canadian citizens or landed immigrants, and it

recouvrement accordé à l'Administration sur sa réclamation pour droits de pilotage, couvrant la période du 10 avril 1974 au 30 avril 1974, repose sur la question de savoir si le juge LeDain a eu raison d'annuler le sous-al. 9(2)(a)(iii) et l'al. 10(1)(a) du Règlement, question à laquelle je reviendrai plus loin dans ces motifs.

Le point principal de ce pourvoi repose sur la portée des pouvoirs que la *Loi sur le pilotage*, 1971 (Can.), chap. 52, entrée en vigueur le 1^{er} février 1972, accorde à l'Administration de pilotage du Pacifique d'édicter le *Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique*. La *Loi sur le pilotage* a été adoptée à la suite du rapport d'une Commission royale d'enquête sur le pilotage créée en 1962 qui a soumis son rapport en 1968. La Loi crée quatre administrations régionales de pilotage, dont l'une est l'Administration de pilotage du Pacifique et les autres l'Administration de pilotage de l'Atlantique, l'Administration de pilotage des Laurentides et l'Administration de pilotage des Grands Lacs. La région où l'Administration de pilotage du Pacifique exerce ses fonctions est décrite à l'annexe de la Loi comme «toutes les eaux canadiennes sises dans* la province de Colombie-Britannique et eaux limitrophes». En vertu de l'art. 24 de la Loi, chaque administration est censée, aux fins de la *Loi sur l'administration financière*, être une corporation spécifiée à l'annexe D de cette loi, c'est-à-dire une société de la Couronne de nature commerciale. Les membres d'une administration sont nommés par décret pour un maximum de dix ans.

La *Loi sur le pilotage* prévoit l'établissement par une administration de zones de pilotage obligatoire dans la région où elle exerce son activité, remplaçant ainsi le système qui avait prévalu en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, S.R.C. 1970, chap. S-9, système qui prescrivait des droits de pilotage, qu'un navire ait ou non eu besoin d'un pilote, et qui prévoyait des exemptions de paiements pour certaines catégories de navires. Certaines des catégories d'exemption avaient trait au pays d'immatriculation du navire.

La *Loi sur le pilotage* prévoit également la délivrance de brevets ou de certificats de pilotage à des requérants, citoyens canadiens ou immigrants

contains detailed provisions for monitoring the continuing competency of licensees and certificate holders. Section 16(1) of the Act reads:

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

Certain regulation-making authority touching licensees and pilot certificate holders are vested in the Governor in Council under s. 42 of the Act but the overall authority to prescribe the qualifications for a licence or pilot certificate was vested in an Authority through the making of regulations, and I come now to deal with the regulation-making power of an Authority.

When the Pacific Pilotage Authority considered the promulgation of the Regulations which are in issue here, it gave notice on January 2, 1973, in the *Canada Gazette* pursuant to s. 14(3). This provision only requires the notice in respect of regulations made under s. 14(1)(a) and (f) of the Act. Neither of these subparagraphs are, as such, involved here but I mention the matter because the appellant appeared to found some of his submissions on the view that the notice in the *Canada Gazette* was required in respect of all regulations made under the powers conferred by s. 14.

Section 14 is in the following terms:

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;

reçus, et elle contient des dispositions détaillées relatives à la surveillance du maintien de la compétence des titulaires de brevets et de certificats. Le paragraphe 16(1) de la Loi se lit comme suit:

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

Certains pouvoirs de réglementation concernant les titulaires de brevets et de certificats de pilote sont conférés au gouverneur en conseil en vertu de l'art. 42 de la Loi, mais le pouvoir général de définir les qualités requises pour devenir titulaire d'un brevet ou d'un certificat de pilote est conféré à une administration à titre de pouvoir de réglementation, question dont j'aborde maintenant l'examen.

Lorsque l'Administration de pilotage du Pacifique a envisagé la promulgation du Règlement en litige, elle a, conformément au par. 14(3), donné avis dans la *Gazette du Canada* le 2 janvier 1973. Ce paragraphe exige un avis seulement pour les règlements établis sous le régime des al. 14(1)(a) et f) de la Loi. Ni l'un ni l'autre de ces alinéas n'est, en tant que tel, en cause ici, mais je le mentionne parce que l'appelante a paru fonder certaines de ses allégations sur l'opinion que l'avis dans la *Gazette du Canada* était requis pour tous les règlements établis en vertu des pouvoirs que confère l'art. 14.

Voici le texte de l'art. 14:

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) 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;

(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.

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) 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 les 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) 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.

It is obvious from the opening words of s. 14(1) that the regulation-making power of an Authority is circumscribed by the requirement that the regulations must be in pursuance of or in conformity with its objects. Those objects are specified in s. 12 of the Act in the following terms:

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.

I would emphasize that s. 14(1) speaks of "regulations necessary for the attainment of its objects". The fact that these words are followed by the words "including, without restricting the generality of the foregoing", does not, in my opinion,

(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.

Il ressort des premiers mots du par. 14(1) que le pouvoir de réglementation d'une administration est limité par l'exigence que les règlements doivent être établis dans la poursuite de ses objets ou en conformité avec eux. Ces objets sont énumérés à l'art. 12 de la Loi dans les termes suivants:

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.

Je désire souligner que le par. 14(1) parle de «règlements généraux nécessaires pour atteindre ses objets». Que ces mots soient suivis des mots «notamment, et sans restreindre la portée générale de ce qui précède», n'a pas pour effet, à mon avis,

enlarge the regulation-making powers although it would command a liberal construction of the dominating consideration "in the interests of safety" specified in s. 12. The regulation-making authority under s. 14 is concerned fairly exclusively with the establishment of pilotage areas and with licences and pilotage certificates and is thus closely connected with safety of a pilotage service.

The *Pacific Pilotage Regulations* promulgated under the powers conferred by s. 14, and now found in C.R.C., c. 1270, establish five compulsory pilotage areas (s. 3) and then deal with the required qualifications of holders of a licence or a pilotage certificate (ss. 4 to 8), with ships subject to compulsory pilotage and exemptions (s. 9), with waiver of compulsory pilotage (s. 10), with pilot boarding stations (s. 11), with notices to obtain pilots (ss. 12 and 13), with classes of licences and required endorsements thereon (s. 17), with pilotage certificates and required endorsements thereon (s. 18), with applications for licences and pilotage certificates (s. 19), with further training requirements and examinations (ss. 20 to 24), with apprenticeship (ss. 25 to 28) and, finally, with required accident reports where a licensed pilot or pilotage certificate holder is involved in the casualty (s. 29). For present purposes, it is sufficient to set out in full the provisions of ss. 9 and 10 of the Regulations, these being the two sections (enacted pursuant to s. 14(1)(b) and (c) respectively) immediately involved in this case. They 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
 - (iii) employed in voyages in the region or between any place in the region and any place on the West

d'accorder des pouvoirs de réglementation plus larges, quoique cela puisse commander une interprétation libérale du facteur dominant, «la sécurité de la navigation», énoncé à l'art. 12. Le pouvoir de réglementation attribué à l'art. 14 porte presque exclusivement sur l'établissement de zones de pilotage et sur les brevets et certificats de pilotage et il est donc intimement relié à la sécurité d'un service de pilotage.

Le *Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique* adopté en vertu des pouvoirs que confère l'art. 14, publié maintenant au C.R.C., chap. 1270, établit cinq zones de pilotage obligatoire (art. 3) puis traite des qualités requises des titulaires de brevet ou de certificat de pilotage (art. 4 à 8), des navires assujettis au pilotage obligatoire et des exemptions (art. 9), des dispenses de pilotage obligatoire (art. 10), des stations d'embarquement de pilotes (art. 11), des avis pour obtenir les services de pilotes (art. 12 et 13), des classes de brevets et des inscriptions qu'ils doivent porter (art. 17), des certificats de pilotage et des inscriptions qu'ils doivent porter (art. 18), des demandes de brevets ou de certificats de pilotage (art. 19), des exigences relatives à la formation complémentaire et des examens (art. 20 à 24), de l'apprentissage (art. 25 à 28) et, enfin des comptes rendus d'accident que tout pilote breveté ou titulaire d'un certificat de pilotage impliqué dans un sinistre maritime doit présenter (art. 29). Aux fins de l'espèce, il suffit de reproduire au complet les art. 9 et 10 du Règlement, soit les deux articles (édictees en application des al. 14(1)(b) et c)) directement en cause ici. En voici le texte:

9. (1) Sous réserve 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) qui font des voyages dans la région ou entre tout endroit dans la région et tout endroit sur la

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;

(c) 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

(d) 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

côte ouest de [sic] 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 18 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 18 mois qui ont précédé la date à laquelle on étudie la question d'accorder au navire la dispense prévue au présent article;

c) 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

d) 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 suffi-

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.

I may add that there are also two sets of Regulations governing the pilotage charges payable to the Pacific Pilotage Authority, namely, the *Pacific Pilotage Coastal Tariff Regulations* and the *Pacific Pilotage Fraser River Tariff Regulations*, but they are not directly involved in this appeal.

I come now to consider the position of the *S.S. Alaska*, a ship of foreign construction, some 520 feet long and with a 5,598 gross tonnage. The ship is owned by a United States firm the appellant, is operated by Pacific Maritime Agencies Ltd. of New Westminster and is of Liberian registry. For some fifteen years, the ship has been making weekly voyages between New Westminster and Wittier (Alaska), transporting railway cars. The masters of the vessel have been United States citizens but the crew, and certainly the deck watch officers, have been Canadians or landed immigrants. There was little doubt on the record that the deck watch officers had the qualifications for licences or pilotage certificates but for reasons narrated in some detail by LeDain J. they have not applied for them. Substantially, this was the result of a policy of the Canadian Merchant Service Guild of which they are members. This policy was, in turn, the reflection of an arrangement between the Guild and the British Columbia Coast Pilots Ltd., a pilot-owned corporation, with which the Pacific Pilotage Authority entered into a contract for the supply of pilotage services, as expressly permitted by s. 9(2) of the *Pilotage Act*.

Prior to the introduction of the *Pacific Pilotage Regulations*, the Authority held hearings at which representations were made on behalf of the *S.S. Alaska* for exemption or waiver from compulsory pilotage or for an opportunity for its deck watch officers to obtain licences or pilotage certificates.

sante, 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.

J'ajoute qu'il y a deux autres Règlements concernant les droits de pilotage payables à l'Administration de pilotage du Pacifique, savoir, le *Règlement sur les tarifs de pilotage côtier de l'Administration de pilotage du Pacifique*, et le *Règlement sur les tarifs de pilotage du Pacifique (fleuve Fraser)*, mais ils ne sont pas directement en cause ici.

Je passe maintenant à la situation du *S.S. Alaska*, un navire de quelque 520 pieds de long et de 5,598 tonnes, construit à l'étranger. Il appartient à une société américaine, l'appelante, il est exploité par Pacific Maritime Agencies Ltd. de New Westminster et il bat pavillon libérien. Depuis quelque quinze ans, le navire effectue des voyages hebdomadaires entre New Westminster et Wittier (Alaska), transportant des wagons de chemin de fer. Les capitaines du navire sont citoyens américains, mais l'équipage, et sûrement les officiers de quart à la passerelle sont citoyens canadiens ou immigrants reçus. Il n'est pas vraiment douteux d'après le dossier que les officiers de quart à la passerelle ont la compétence professionnelle voulue pour obtenir un brevet ou un certificat de pilotage mais, pour des raisons que le juge LeDain expose de façon assez détaillée, ils n'en ont pas fait la demande. C'est surtout à cause d'une politique de la Guilde de la marine marchande du Canada dont ils sont membres. Cette politique découle, quant à elle, d'une entente intervenue entre la Guilde et la British Columbia Coast Pilots Ltd., une compagnie appartenant à des pilotes, avec laquelle l'Administration de pilotage du Pacifique a conclu un contrat pour la fourniture de services de pilotage, comme le permet expressément le par. 9(2) de la *Loi sur le pilotage*.

Avant l'adoption du *Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique*, l'Administration a tenu des audiences au cours desquelles on a demandé pour le compte du *S.S. Alaska* une exemption ou une dispense de pilotage obligatoire ou la possibilité que ses officiers de quart à la

Hearings were held on two occasions in 1973 but without a result that would accommodate the *S.S. Alaska*. Although the Authority had given notice in the *Canada Gazette* prior to these hearings of proposed pilotage regulations, it gave a further notice, after these hearings, in accordance with the requirements of s. 14(3), already mentioned, requirements which touched only regulations proposed to be made under s. 14(1)(a) and (f) of the Act. Notice of objection was filed on behalf of the *S.S. Alaska*, pursuant to s. 14(4) and the Minister, in accordance with s. 14(5), appointed Mr. J.J. Mahoney, Q.C., to enquire into the objection. The latter held hearings and reported on January 2, 1974. It appears to me (and this was a point taken by counsel for the respondent Authority) that the inquiry and the report went beyond the limits of objection to regulations proposed under s. 14(1)(a) and (f). He dealt with the proposed exemption from what was otherwise required by a regulation proposed to be made under s. 14(1)(b) and, in the words of LeDain J., "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 *S.S. Alaska*". Again, in the words of LeDain J., "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 [by the British Columbia Coast Pilots Ltd. and by the Canadian Merchant Service Guild]". In the end result, the *Pacific Pilotage Regulations* were promulgated and approved on April 9, 1974, there being a need (in the view of the Government) to have regulations in force in the region because the pre-existing regulations respecting compulsory pilotage dues or fees ceased to be in effect after February 1, 1974.

I have referred, albeit briefly, to the hearings which preceded the Regulations and to the Mahoney report only because counsel for the appellant dwelt on them and on related matters.

passerelle obtiennent des brevets ou des certificats de pilotage. Des audiences ont eu lieu à deux reprises en 1973 mais sans résultat qui satisfasse le *S.S. Alaska*. Bien que l'Administration ait publié le projet de règlement sur le pilotage dans la *Gazette du Canada* avant ces audiences, elle a procédé à une autre publication après conformément au par. 14(3) déjà cité; cette exigence ne vise que les projets de règlement sous le régime des al. 14(1)a) et f) de la Loi. Un avis d'opposition a été produit pour le compte du *S.S. Alaska*, conformément au par. 14(4) et, conformément au par. 14(5), le Ministre a nommé M^e J.J. Mahoney, c.r., pour faire enquête sur l'opposition. Celui-ci a tenu des audiences et a fait un rapport le 2 janvier 1974. A mon avis, l'enquête et le rapport (et c'est un point soulevé par l'avocat de l'Administration intimée) ont excédé les limites de l'opposition au projet de règlement établi en vertu des al. 14(1)a) et f). L'enquêteur a examiné le projet d'exemption de ce qui était par ailleurs exigé par un projet de règlement devant être établi en vertu de l'al. 14(1)b) et, pour reprendre les mots du juge LeDain «M^e 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*». Encore une fois, pour reprendre les mots du juge LeDain, «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'avérerait guère pratique en raison de la puissante opposition aux certificats de pilotage [de la British Columbia Coast Pilots Ltd. et par la Guilde de la marine marchande du Canada]». Finalement, le *Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique* a été adopté et approuvé le 9 avril 1974, étant donné la nécessité (de l'avis du gouvernement) que des règlements soient en vigueur dans la région parce que les règlements antérieurs concernant les droits de pilotage obligatoire n'étaient plus en vigueur depuis le 1^{er} février 1974.

J'ai parlé, quoique brièvement, des audiences qui ont précédé l'adoption du Règlement et du rapport Mahoney seulement parce que l'avocat de l'appelante s'est arrêté à ces points de même qu'à

He contended that the Regulations were invalid because of a conflict of interest, so far as pilots were members of the Authority and also had an association with the British Columbia Coast Pilots Ltd. and because of the interaction with the policy of the Canadian Merchant Service Guild. A second contention, based on these factors, was a reasonable apprehension of or the existence of bias which was said to be also a ground for declaring the Regulations to be invalid. Although bad faith was also alleged, it was dropped in the argument in this Court.

Counsel for the appellant did not contend that the Pacific Pilotage Authority lost its power to make regulations because pilots, as interested persons, were members thereof. He accepted the proposition expressed in *Re Ashby et al.*², at p. 431, that "the fact that all members of the Board are optometrists engaged in the same profession as the appellants is fully answered by the fact that these men were appointed by Order in Council passed in pursuance of the statute". However, it was his submission that the alleged disabling conflict of interest arose because of what went into the Regulations, having regard to their background which revealed a pecuniary interest in the pilots arising out of the contract for pilotage service between the Authority and the British Columbia Coast Pilots Ltd. and the enforcement of the policy of the Canadian Merchant Service Guild that its members would not apply for licences or pilotage certificates. In the view of counsel for the appellant, such a conflict of interest must be expressly permitted if it is to result in the promulgation of self-serving regulations.

Gibson J. had made a declaration in his formal judgment of the conflict of interest and also of the pecuniary motivation of the Pacific Pilotage Authority but it appears that these declarations, which were struck out in the judgment of the Federal Court of Appeal, merely shored up Gibson J.'s conclusion that the challenged two Regulations

des questions connexes. Il a prétendu que le Règlement était invalide à cause d'un conflit d'intérêts, puisque des pilotes sont membres de l'Administration et ont en même temps des liens avec la British Columbia Coast Pilots Ltd., et à cause de l'interaction de la politique de la Guilde de la marine marchande du Canada. Il a également prétendu, se fondant sur ces éléments, qu'il y avait partialité ou crainte raisonnable de partialité ce qui constituerait également un motif justifiant l'annulation du Règlement. La mauvaise foi a également été alléguée, mais cet argument n'a pas été plaidé devant cette Cour.

L'avocat de l'appelante n'a pas prétendu que l'Administration de pilotage du Pacifique a perdu son pouvoir d'établir des règlements parce qu'elle compte parmi ses membres des pilotes qui sont des personnes intéressées. Il a accepté la proposition que l'on trouve dans *Re Ashby et al.*², à la p. 431, que [TRADUCTION] «la réponse péremptoire à l'argument que tous les membres du Conseil sont des optométristes œuvrant dans la même profession que les appelants, est que ces hommes sont nommés par décret adopté en application de la loi». Cependant, il a prétendu qu'il y aurait conflit d'intérêts de nature à leur enlever la capacité d'agir à cause du contenu du Règlement, vu l'intérêt pécuniaire sous-jacent des pilotes imputable au contrat de services de pilotage intervenu entre l'Administration et la British Columbia Coast Pilots Ltd. et de la mise en application de la politique de la Guilde de la marine marchande du Canada suivant laquelle ses membres ne doivent pas faire de demande de brevets ou de certificats de pilotage. De l'avis de l'avocat de l'appelante, un tel conflit d'intérêts doit être expressément autorisé s'il doit avoir pour résultat la promulgation d'un règlement qui sert des intérêts personnels.

Dans son dispositif de jugement, le juge Gibson a conclu à l'existence du conflit d'intérêts et de la motivation pécuniaire de l'Administration de pilotage du Pacifique, mais ces déclarations, retranchées par l'arrêt de la Cour d'appel fédérale, ont simplement servi à étayer sa conclusion que les deux articles contestés du Règlement n'ont pas été

² [1934] O. R. 421.

² [1934] O.R. 421.

were not passed to promote safety, as required by the objects of the Authority.

As LeDain J. pointed out in his reasons, the Pacific Pilotage Authority has both an operating and a regulatory function. Once the appointments to it are conceded to be validly made (and I should note they also include persons associated with shipping interests) and there is no contention of bad faith, I find it difficult to deny it the power to exercise its regulatory authority, in fact a legislative power, in accordance with the statutory prescriptions, even though there is a resulting pecuniary benefit. Such a benefit is immanent in the statute under s. 9(2), if not also in the regulation-making power.

The contention of bias or reasonable apprehension of bias does not find support in such cases as *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*³ There the issue turned on the exercise of the National Energy Board's quasi-judicial power not its regulatory authority which is the case here. Counsel for the appellant sought to pitch his contention of reasonable apprehension of bias on the fact that through its hearings the Authority had in effect treated its proposed regulations as if they were connected with a quasi-judicial inquiry. In my opinion, LeDain J. has dealt effectively with this contention and I agree with his rejection of it. I should not, however, like it to be taken that in no circumstances can there be a challenge to the exercise of regulation-making power simply because appointments to membership in an Authority or some other like body do not as such give rise to disqualification.

This brings me to the ground upon which Gibson J. and LeDain J. pronounced upon the invalidity, severably by Gibson J. and inseverably by LeDain J., of ss. 9(2)(a)(iii) and 10(1)(a) of the Regulations. Failing acceptance of his other contentions, counsel for the appellant seeks restoration of the judgment by Gibson J. Counsel for

adoptés pour promouvoir la sécurité, comme l'exigent les objets de l'Administration.

Comme le juge LeDain l'a signalé dans ses motifs, l'Administration de pilotage du Pacifique est responsable à la fois de l'exploitation et de la réglementation. Une fois admis que les nominations des membres de l'Administration sont valides (et je dois noter que certains membres ont des intérêts dans le transport maritime) et qu'il n'y a pas d'allégation de mauvaise foi, j'estime difficile de nier à l'Administration le pouvoir d'exercer son autorité réglementaire, en fait un pouvoir législatif, conformément à ce que prescrit la loi, lors même qu'il en résulte un avantage pécuniaire. Cet avantage est immanent dans la loi en vertu du par. 9(2), sinon également dans le pouvoir de réglementation.

L'allégation de partialité ou de crainte raisonnable de partialité ne trouve aucun appui dans des arrêts comme *Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres*³. Le litige dans cette affaire portait sur l'exercice du pouvoir quasi judiciaire de l'Office national de l'énergie, non pas sur son pouvoir de réglementation comme c'est le cas en l'espèce. L'avocat de l'appelante a cherché à fonder sa prétention de crainte raisonnable de partialité sur le fait qu'au cours de ses audiences, l'Administration avait effectivement considéré son projet de règlement comme s'il était rattaché à une enquête quasi judiciaire. A mon avis, le juge LeDain a très bien analysé cette prétention et je suis d'accord avec lui pour la rejeter. Je ne voudrais cependant pas que l'on croie que l'on ne puisse en aucun cas contester l'exercice du pouvoir de réglementation simplement parce que les nominations comme membre d'une Administration ou d'un autre organisme du même genre ne créent pas en soi une incapacité.

Cela m'amène au motif sur lequel les juges Gibson et LeDain se sont fondés pour prononcer l'invalidité partielle, selon le juge Gibson, et totale, selon le juge LeDain, du sous-al. 9(2)(a)(iii) et de l'al. 10(1)(a) du Règlement. En cas de refus de ses autres prétentions, l'avocat de l'appelante cherche à obtenir le rétablissement de la décision du juge

³ [1978] 1 S.C.R. 369.

³ [1978] 1 R.C.S. 369.

the respondent, however, supports the judgment of LeDain J. if he is unable to succeed in his contention that the Regulations, and especially ss. 9(2)(a)(iii) and 10(1)(a), are wholly *intra vires*.

The short question is whether conditioning the claim for exemption on a ship's flag, here registration in Canada, and similarly, the claim for waiver, here registration in the United States, can fairly be said to be a matter of or connected with safety in realization of the objects of the Authority under s. 12. It was, in effect, conceded that the *S.S. Alaska* could meet the other requirements in ss. 9(2)(a)(iii) and 10(1)(a) in respect of its master or deck watch officer in order to be relieved of compulsory pilotage.

Both Gibson J. and LeDain J. held that making the place of registry of a ship a condition of exemption from compulsory pilotage, at least in relation to ss. 9(2)(a)(iii) and 10(1)(a), was not relevant to safety. Gibson J. would have removed the words "registered in Canada" from each of the subparas. of s. 9(2)(a) (his formal judgment did not, as I previously noted, deal with s. 10(1)(a)) but LeDain J., expressing caution as to the relevance of a ship's flag to safety under s. 9(2)(a)(ii) (vessels employed in the fishing trade) limited his excision of the words "registered in Canada" to subpara. (iii) alone. But whereas Gibson J. would sever those words and otherwise leave s. 9(2)(a) intact, LeDain J. concluded that there could be no severance and hence the whole of ss. 9(2)(a)(iii) and 10(1)(a) must fall. The result, of course, was to leave the general provisions for compulsory pilotage in force without the opportunity for the *S.S. Alaska* to claim exemption or waiver.

In his submissions in support of the validity of the Regulations, counsel for the Authority relied on antecedent provisions which made the place of a ship's registry a factor in exemption from com-

Gibson. L'avocat de l'intimée appuie quant à lui l'arrêt du juge LeDain s'il ne réussit pas à faire accepter sa prétention que le Règlement, et en particulier les sous-al. 9(2)(a)(iii) et l'al. 10(1)(a), sont *intra vires* pour le tout.

En un mot, il faut déterminer si faire reposer la demande d'exemption sur le pavillon d'un navire, en l'espèce l'immatriculation au Canada, et de la même façon, la demande de dispense, en l'espèce l'immatriculation aux États-Unis, peut à bon droit être considéré comme une question de sécurité ou une question y reliée, dans la réalisation des objets de l'Administration en vertu de l'art. 12. On a en effet reconnu que le *S.S. Alaska* pouvait répondre aux autres exigences des sous-al. 9(2)(a)(iii) et de l'al. 10(1)(a) en ce qui concerne son capitaine ou son officier de quart à la passerelle pour être déchargé du pilotage obligatoire.

Le juge Gibson et le juge LeDain ont tous deux conclu que faire du lieu d'immatriculation d'un navire une condition d'exemption du pilotage obligatoire, au moins en ce qui concerne le sous-al. 9(2)(a)(iii) et l'al. 10(1)(a), n'avait rien à voir avec la sécurité. Le juge Gibson aurait retranché les mots «immatriculés au Canada» par rapport à tous les sous-alinéas de l'al. 9(2)(a) (il n'est pas question dans le dispositif de son jugement, comme je l'ai déjà dit, de l'al. 10(1)(a)), mais le juge LeDain, exprimant des réserves sur le lien entre le pavillon des navires et la sécurité en vertu du sous-al. 9(2)(a)(ii) (navires affectés à la pêche commerciale) a limité sa suppression des mots «immatriculés au Canada» seulement par rapport au sous-al. (iii). Mais alors que le juge Gibson aurait supprimé ces mots tout en laissant intact le reste de l'al. 9(2)(a), le juge LeDain a conclu qu'on ne pouvait ainsi les dissocier et que, par conséquent, le sous-al. 9(2)(a)(iii) et l'al. 10(1)(a) sont totalement invalides. Cela a évidemment comme résultat de laisser en vigueur les dispositions générales concernant le pilotage obligatoire sans que le *S.S. Alaska* ait la possibilité de demander une exemption ou une dispense.

Dans ses arguments à l'appui de la validité du Règlement, l'avocat de l'Administration s'est fondé sur des dispositions antérieures qui faisaient du lieu d'immatriculation d'un navire un élément

pulsory pilotage dues. This contention was canvassed by LeDain J. and I adopt what he said in rejecting it. His conclusion on the irrelevance of a ship's flag to safety under ss. 9(2)(a)(iii) and 10(1)(a) was stated in the following words:

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, maneuverability and navigational aids—factors related to the physical characteristics of a ship and its equipment—the essential factors bearing on safety of navigation, insofar 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 s. 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 s. 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 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.

qui entraine dans l'exemption de droits de pilotage obligatoire. Le juge LeDain a examiné minutieusement cette prétention et j'adopte ses motifs de rejet. Sa conclusion sur le manque de lien entre le pavillon d'un navire et la sécurité, en vertu du sous-al. 9(2)a)(iii) et de l'al. 10(1)a), se trouve dans les alinéas suivants de ses motifs:

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. À 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'art. 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'art. 10(1)a) du Règlement qui traite des dispenses. Là, la référence à l'immatriculation aux États-Unis peut 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.

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 s. 9(2)(a)(iii) and s. 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 s. 9(2)(a)(iii) a Canadian certificate of competency or a certificate recognized by the Minister of Transport as its equivalent under s. 130 of the *Canada Shipping Act* would be subject to suspension or cancellation by the Canadian authorities, and there would thus be the removal, insofar as the particular officer was concerned, of an essential condition of the entitlement to exemption. In the case of s. 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.

Counsel for the respondent Authority also urged that the power conferred by s. 14(1)(b) of the Act to make regulations "prescribing the ships or classes of ships that are subject to compulsory pilotage" were wide enough to embrace prescription of a ship's flag as referable to safety and that the scope of this paragraph was not exhausted merely by fixing tonnage standards and by relating them to types of ships, whether tugs or pleasure yachts or other types. I cannot subscribe to this contention. If the place of registry was as important to safety or was otherwise an important factor for pilotage regulation, as counsel for the Authority asserted, one would have expected a fairly clear indication of that in the *Pilotage Act* or in the grants thereunder of regulation-making power. Failing any such indication, the attempt to find it, either in s. 14(1)(b) or perhaps even in s. 14(1)(k), takes such provisions beyond their ordinary meaning and, indeed, without any supporting context in any other parts of s. 14.

This leaves for consideration whether LeDain J.'s view of inseparability should prevail or whether Gibson J.'s opinion, even if it be limited to s.

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'art. 9(2)(a)(iii) et de l'art. 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'art. 9(2)(a)(iii) un certificat de capacité canadien ou un certificat reconnu comme équivalent par le ministre des Transports en vertu de l'art. 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'art. 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.

L'avocat de l'Administration intimée a également fait valoir que le pouvoir que confère l'al. 14(1)(b) de la Loi d'établir des règlements «prescrivant les navires ou catégories de navires assujettis au pilotage obligatoire» est suffisamment large pour englober la prescription du pavillon d'un navire comme exigence en matière de sécurité et que la portée de cet alinéa ne se limite pas à la simple fixation de normes quant au port en lourd que l'on rattache à des types de navires, tels les remorqueurs, les yachts de plaisance ou d'autres types de navires. Je ne peux accepter cette prétention. Si le lieu d'immatriculation était aussi important pour la sécurité ou constituait par ailleurs un élément important de la réglementation du pilotage, comme l'avocat de l'Administration le fait valoir, on se serait attendu à en trouver une indication suffisamment claire dans la *Loi sur le pilotage* ou dans ses dispositions qui accordent un pouvoir de réglementation. En l'absence de toute indication en ce sens, la tentative d'en trouver une à l'al. 14(1)(b) ou peut-être même à l'al. 14(1)(k), dénature le sens ordinaire de ces dispositions et le fait sans que le contexte d'aucune autre partie de l'art. 14 ne s'y prête.

Il nous reste à examiner si l'opinion du juge LeDain quand à l'indivisibilité doit prévaloir ou si l'opinion du juge Gibson, même si elle doit se

9(2)(a)(iii) alone, should govern so as to permit the *S.S. Alaska* to qualify its master and deck watch officers for exemption thereunder. LeDain J. applied a dictum of the Privy Council in *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*⁴, at p. 518, to support his conclusion of inseverability. I prefer the more functional view of Rand J. in the *Margarine* reference, *Reference as to the Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*⁵, at pp. 53-54, where he said this about the challenged legislation in that case (which prohibited the manufacture and importation of margarine, the manufacture prohibition being struck down and the importation prohibition saved):

Having regard to the purpose of the legislation, the restrictions are undoubtedly intended to be cumulative. They are in no sense dependent upon or involved with each other, though no doubt both are necessary to the complete benefit envisaged. But distinct in operation and effect, they are to be taken as enacted distributively and not with the intention that either all or none should come into force.

A canvass of the *Pacific Pilotage Regulations* shows that the emphasis was on continuing competency of licensees and pilotage certificate holders in carrying on their work in the designated pilotage areas and that relief through exemption or waiver was also related to competency of the master or deck watch officer of the ship. The ship registration add-on, limited for economic reasons to Canadian and United States registration and thus excluding other equally reputable places of registry, seems to me to fall within Rand J.'s reference to cumulative restrictions enacted distributively.

In the result, I would allow the appeal and would vary the judgment of the Federal Court of Appeal by directing, in accordance with the views expressed by Gibson J., that the words "registered in Canada" applicable to s. 9(2)(a)(iii) and the words "registered in the United States" in s.

limiter au seul sous-al. 9(2)a)(iii), doit être retenue de manière à permettre au capitaine et aux officiers de quart à la passerelle du *S.S. Alaska* d'obtenir une exemption. Le juge LeDain a appliqué un dictum du Conseil privé dans *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*⁴, à la p. 518, pour appuyer sa conclusion sur l'indivisibilité. Je préfère l'opinion plus fonctionnelle du juge Rand dans le renvoi sur la *Margarine*, *Reference as to the Validity of Section 5(a) of the Dairy Industry Act*⁵, aux pp. 53 et 54 où il a dit au sujet de la loi alors contestée (qui interdisait la fabrication et l'importation de margarine; l'interdiction de fabrication fut annulée et l'interdiction d'importation confirmée):

[TRADUCTION] Compte tenu de l'objet de la loi, les restrictions sont sans aucun doute conçues de façon à être cumulatives. Elles ne sont en aucune façon tributaires ni accessoires l'une de l'autre, quoiqu'elles soient sans doute toutes deux nécessaires pour en tirer tout le bénéfice envisagé. Mais ayant une application et un effet distincts, on doit considérer qu'elles ont été édictées de façon distributive et non dans l'intention qu'elles doivent toutes entrer en vigueur sinon aucune ne le sera.

Une étude approfondie du *Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique* montre qu'on a mis l'accent sur le maintien de la compétence des pilotes brevetés et des titulaires de certificat de pilotage dans l'exercice de leurs fonctions dans les zones de pilotage désignées et que l'exonération que constitue l'exemption ou la dispense est également reliée à la compétence du capitaine ou de l'officier de quart à la passerelle du navire. L'exigence supplémentaire de l'immatriculation du navire, limitée pour des raisons économiques à l'immatriculation canadienne et américaine, ce qui exclut par conséquent d'autres lieux tout aussi reconnus d'immatriculation, relève à mon sens de ce que le juge Rand appelle des restrictions cumulatives édictées de façon distributive.

En définitive, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de modifier l'arrêt de la Cour d'appel fédérale, en ce que, conformément au point de vue du juge Gibson, les mots «immatriculés au Canada» applicables au sous-al. 9(2)a)(iii) et les mots «immatriculés aux États-Unis» à l'al. 10(1)a) du

⁴ [1947] A.C. 503.

⁵ [1949] S.C.R. 1.

⁴ [1947] A.C. 503.

⁵ [1949] R.C.S. 1.

10(1)(a) of the Regulations be severed from those provisions as going beyond the powers conferred upon the Authority. It follows from this conclusion that the respondent is not entitled to retain the award of \$3,594.04 for pilotage fees.

The appellant is entitled to costs throughout.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellants: Hogarth, Oliver, Hughes & Drabik, New Westminster.

Solicitors for the respondent: Owen, Bird, Vancouver.

Règlement soient supprimés de ces dispositions parce qu'ils excèdent les pouvoirs conférés à l'Administration. En conséquence, l'intimée n'est pas fondée à conserver le montant de \$3,594.04 accordé au titre des droits de pilotage.

L'appelante a droit à ses dépens dans toutes les cours.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureurs des appelants: Hogarth, Oliver, Hughes & Drabik, New Westminster.

Procureurs de l'intimée: Owen, Bird, Vancouver.