

A-16-74

A-16-74

In re Pilotage Act and in re Captain Colin Darnel (Applicant)

Court of Appeal, Thurlow, Pratte and Urie JJ.—Vancouver, October 8, 9, 10, 11 and 17, 1974.

Judicial review—Maritime law—Ships in collision—Suspension of one pilot's licence by Chairman of Pilotage Authority—Approval of suspension by Pilotage Authority—Approval within jurisdiction—Further suspension of pilot by Authority—Suspension invalid for defective notice—Pilotage Act, S.C. 1970-71-72, c. 52, ss. 17, 18(2)—Federal Court Act, s. 28.

The applicant, pilot of a ship in collision with another ship, had his licence suspended for 15 days by the Chairman of the Pacific Pilotage Authority. The latter approved the suspension and served notice on the applicant, stating that (a) he had been negligent in permitting the collision; (b) that he had failed to give the Authority an adequate explanation of the circumstances leading up to the collision. The Authority included a list of over 50 relevant documents in its possession. When his request for immediate production of the documents was denied, the applicant declined to request a hearing. He made a section 28 application for judicial review and the setting aside of the decisions.

Held, allowing the application in part, the approval by the Authority, under section 17(4)(a) of the *Pilotage Act*, of the suspension by the Chairman, under section 17(1), involved a power exercisable without giving the licence holder an opportunity to be heard and was not a power required to be exercised on a judicial or quasi-judicial basis. Hence it was not reviewable under section 28 of the *Federal Court Act*. But the omission from the notice given by the Authority to the applicant under section 17(4), of the acts or defaults of the applicant, on which the Chairman relied in exercising his power, left it open to the Authority to find different or additional acts or defaults by the applicant, as constituting negligence. The vague and general terms of the notice failed to meet the purpose of section 17(4), which was to apprise the pilot of the action which the Authority proposed to take with respect to his licence and of the reasons therefor, so that he could decide what action he should take to defend himself. The defects in the notice continued until the expiry of the time limited for the period of suspension under section 17(4). The Authority's order for further suspension should be set aside.

JUDICIAL review.

In re la Loi sur le pilotage et in re le capitaine Colin Darnel (Requérant)

Cour d'appel, les juges Thurlow, Pratte et Urie—Vancouver, les 8, 9, 10, 11 et 17 octobre 1974.

Examen judiciaire—Droit maritime—Abordage—Suspension du brevet d'un pilote prononcée par le président de l'Administration de pilotage du Pacifique—Confirmation de la suspension par l'Administration de pilotage—Cette confirmation relève de sa compétence—Prorogation de la suspension du pilote imposée par l'Administration—L'avis étant irrégulier, la suspension est invalide—Loi sur le pilotage, S.C. 1970-71-72, c. 52, art. 17 et 18(2)—Art. 28 de la Loi sur la Cour fédérale.

Suite à l'abordage de deux navires, le requérant, pilote d'un des deux, s'est vu imposer une suspension de son brevet, pour une période de 15 jours, par le président de l'Administration de pilotage du Pacifique. Cette dernière a confirmé la suspension et signifié un avis au requérant portant que a) il avait été négligent en rendant possible l'abordage b) qu'il n'avait pas fourni à l'Administration d'explication satisfaisante sur les circonstances à l'origine de l'abordage. L'avis contenait une liste d'au moins 50 documents pertinents détenus par l'Administration. Après le rejet de sa requête demandant la communication des documents, le requérant ne sollicita pas d'audience. Il présenta une demande en vertu de l'article 28 visant l'examen et l'annulation des décisions.

Arrêt: la demande est accueillie en partie; la confirmation par l'Administration, aux termes de l'article 17(4)(a) de la *Loi sur le pilotage*, de la suspension prononcée par le président, en vertu de l'article 17(1), mettait en jeu un pouvoir s'exerçant sans donner au détenteur du brevet la possibilité d'être entendu; il ne s'agit pas d'un pouvoir soumis au processus judiciaire ou quasi judiciaire. Elle ne pouvait donc faire l'objet d'un examen en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Mais l'omission des actes ou manquements du requérant dans l'avis émis par l'Administration à son endroit en vertu de l'article 17(4) sur lequel se fondait le président pour exercer son pouvoir, permettait à l'Administration de découvrir des actes ou des manquements différents ou complémentaires, imputables au requérant et constitutifs de sa négligence. Le caractère vague et général des termes de l'avis ne remplit pas le but énoncé à l'article 17(4), à savoir informer le pilote des mesures que l'Administration se proposait de prendre concernant son brevet et des motifs de ces mesures, de sorte qu'il puisse décider des dispositions à prendre pour se défendre. L'avis a comporté des lacunes jusqu'à la fin du délai imparti pour la période de suspension en application de l'article 17(4). L'ordonnance de l'Administration visant une autre période de suspension est annulée.

EXAMEN judiciaire.

COUNSEL:

D. Brander Smith for applicant.
W. O'Malley Forbes for respondent.

SOLICITORS:

Bull, Housser & Tupper, Vancouver, for applicant.
Owen, Bird, Vancouver, for respondent.

The following are the reasons for judgment delivered in English by

THURLOW J.: This is an application under section 28 of the *Federal Court Act* to review and set aside a decision of the Pacific Pilotage Authority which approved a fifteen day suspension of the licence of the applicant, Captain Colin Darnel, to act as a pilot, which had been imposed by the Chairman of the Authority on October 3rd, 1973 under subsection 17(1) of the *Pilotage Act*, S.C. 1970-71-72, c. 52,¹ and imposed under subsection 17(4) of the Act an additional suspension of the applicant's licence for fifteen days commencing on January 9th, 1974.

¹ 17. (1) The Chairman of an Authority may suspend a licence or pilotage certificate for a period not exceeding fifteen days where he has reason to believe that the licensed pilot or the holder of a pilotage certificate

(a) has, while he has had the conduct of a ship or has been on duty on board ship pursuant to a regulation of an Authority requiring a ship to have a licensed pilot or holder of a pilotage certificate on board, contravened a provision of subsection (3) or (4) of section 16;

(b) has reported for duty in circumstances such that, if he had been on duty, he would have been in contravention of a provision of subsection (3) of section 16;

(c) has been negligent in his duty; or

(d) does not meet the qualifications required of a holder of a licence or pilotage certificate.

(2) Where the Chairman of an Authority suspends a licence or pilotage certificate orally he shall, within forty-eight hours of the suspension, confirm the suspension in writing together with the reasons therefor to the licensed pilot or holder of the pilotage certificate at his address as shown on the register kept by the Authority pursuant to section 21.

(3) Where the Chairman of an Authority suspends a licence or pilotage certificate he shall, within forty-eight hours of the suspension, report the suspension to the Authority.

(Continued on next page)

AVOCATS:

D. Brander Smith pour le requérant.
W. O'Malley Forbes pour l'intimée.

PROCUREURS:

Bull, Housser & Tupper, Vancouver, pour le requérant.
Owen, Bird, Vancouver, pour l'intimée.

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

LE JUGE THURLOW: Il s'agit d'une demande introduite en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, visant l'examen et l'annulation d'une décision de l'Administration de pilotage du Pacifique qui a confirmé une suspension de quinze jours du brevet de pilotage du requérant, le capitaine Colin Darnel; cette suspension avait été imposée le 3 octobre 1973, en vertu de l'article 17(1) de la *Loi sur le pilotage* S.C. 1970-71-72, c. 52,¹ par le président de l'Administration qui, aux termes de l'article 17(4) de la Loi, en avait imposé une supplémentaire pour une période de quinze jours à compter du 9 janvier 1974.

¹ 17. (1) Le président d'une Administration peut suspendre un brevet ou un certificat de pilotage pour une période de quinze jours au maximum lorsqu'il a des raisons de croire que le pilote breveté ou le titulaire d'un certificat de pilotage

a) a contrevenu à une disposition des paragraphes (3) ou (4) de l'article 16, pendant qu'il assurait la conduite d'un navire ou était de service à bord d'un navire en application d'un règlement général d'une Administration exigeant qu'un navire ait un pilote breveté ou un titulaire de certificat de pilotage à son bord;

b) s'est présenté au travail dans des conditions telles que, s'il avait été de service, il y aurait eu de sa part violation d'une disposition du paragraphe (3) de l'article 16;

c) a été négligent dans ses fonctions; ou

d) ne remplit pas les conditions exigées du titulaire d'un brevet ou d'un certificat de pilotage.

(2) Lorsque le président d'une Administration suspend verbalement un brevet ou un certificat de pilotage il doit, dans les quarante-huit heures de la suspension, la confirmer par écrit, en en fournissant les raisons, au pilote breveté ou au titulaire du certificat de pilotage, à l'adresse qu'indique le registre tenu par l'Administration en application de l'article 21.

(3) Lorsque le président d'une Administration suspend un brevet ou un certificat de pilotage il doit, dans les quarante-huit heures de la suspension, en faire rapport à l'Administration.

(Suite à la page suivante)

The latter subsection provides that no action shall be taken to impose a further suspension

... unless, before the suspension authorized by the Chairman under subsection (1) terminates, the Authority gives written notice to the licenced pilot setting out the action the Authority proposes to take and the reasons therefor.

In the present case within the initial suspension period a notice was given which in the material portion read as follows:

1 . . .

(a) that the Authority has reason to believe you were negligent in your duty in permitting the Ship "SUN DIAMOND" to collide with the Ship "ERAWAN" off Point Grey near Vancouver, British Columbia on September 25th, 1973, and

(b) that you have failed to give the Authority an adequate explanation of the circumstances leading up to that collision.

The substance of paragraph (a) differed from what had been set out in the Chairman's notice of suspension under subsection 17(1) in omitting a statement of the acts or defaults of the applicant which were the basis for finding that he had been negligent in his duty within the meaning of subsection 17(1). The omission of

(Continued from previous page)

(4) Where the Authority receives a report pursuant to subsection (3), it may

(a) approve or revoke the suspension under subsection (1),

(b) suspend the licence or pilotage certificate

(i) for a further period not exceeding one year, or

(ii) for an indefinite period until the licensed pilot or holder of a pilotage certificate shows that he is able to meet the qualifications prescribed by the regulations, or

(c) cancel the licence or pilotage certificate,

but no action shall be taken pursuant to paragraph (b) or (c) unless, before the suspension authorized by the Chairman under subsection (1) terminates, the Authority gives written notice to the licensed pilot or holder of a pilotage certificate setting out the action the Authority proposes to take and the reasons therefor.

18. (2) Where the Authority gives written notice to a licensed pilot or the holder of a pilotage certificate that it proposes to suspend his licence or pilotage certificate for a further period or to cancel his licence or pilotage certificate pursuant to subsection (4) of section 17, the Authority shall afford the holder of the licence or pilotage certificate or his representative a reasonable opportunity to be heard before the action is taken.

Le dernier paragraphe dispose qu'aucune mesure ne peut être prise pour imposer une période supplémentaire de suspension

... à moins qu'avant l'expiration de la suspension autorisée par le président en vertu du paragraphe (1) l'Administration ne donne avis par écrit au pilote breveté ou au titulaire d'un certificat de pilotage des mesures qu'elle se propose de prendre et des motifs sur lesquels elle se fonde.

En l'espèce, on a donné avis avant la fin de la première période de suspension et en voici le paragraphe pertinent:

[TRADUCTION] 1 . . .

a) que l'Administration est fondée à croire que vous avez été négligent dans vos fonctions en laissant le navire «SUN DIAMOND» aborder le navire «ERAWAN» au large de Pointe-Grey près de Vancouver (Colombie-Britannique) le 25 septembre 1973 et

b) que vous n'avez pas donné à l'Administration d'explications satisfaisantes sur les circonstances à l'origine de cet abordage.

La teneur de l'alinéa a) différait de ce qui avait été énoncé dans l'avis de suspension émis par le président en vertu de l'article 17(1), en ce sens qu'il omettait de déclarer les actes ou manquements du requérant sur lesquels on se fondait pour conclure que ce dernier avait été négligent dans ses fonctions au sens de l'article

(Suite de la page précédente)

(4) Lorsque l'Administration reçoit un rapport en application du paragraphe (3), elle peut

a) confirmer ou annuler la suspension prononcée en vertu du paragraphe (1),

b) suspendre le brevet ou le certificat de pilotage

(i) pour une période supplémentaire ne dépassant pas une année, ou

(ii) pour une période indéterminée, jusqu'à ce que le pilote breveté ou le titulaire d'un certificat de pilotage démontre qu'il est en mesure de remplir les conditions prescrites par les règlements généraux, ou

c) annuler le brevet ou le certificat de pilotage,

mais aucune mesure ne peut être prise en application des alinéas b) ou c) à moins qu'avant l'expiration de la suspension autorisée par le président en vertu du paragraphe (1) l'Administration ne donne avis par écrit au pilote breveté ou au titulaire d'un certificat de pilotage des mesures qu'elle se propose de prendre et des motifs sur lesquels elle se fonde.

18. (2) Lorsque l'Administration avise par écrit un pilote breveté ou le titulaire d'un certificat de pilotage qu'elle se propose de suspendre pour une période supplémentaire ou d'annuler son brevet ou son certificat de pilotage en application du paragraphe (4) de l'article 17, elle doit donner au titulaire du brevet ou du certificat de pilotage ou à son représentant toute possibilité raisonnable de se faire entendre avant que les mesures ne soient prises.

such a statement appears to have been deliberate and to have been intended to leave it open to the Authority to find different or additional acts or defaults on the part of the applicant, as further information might disclose, as constituting negligence in his duty. In the event this is what ultimately occurred.

In compliance with a provision of the Regulations made under the Act the notice also included a list of documents, of which there were more than fifty, which the Authority had in its possession respecting the matter. A request for immediate production of these documents was denied and the applicant thereupon declined to request a hearing.

In these circumstances the question arises whether the Authority complied with the statutory requirement that it give notice, within the time limited by the subsection, of the action which it proposed to take and the reasons therefor.

In my opinion the purpose of the notice prescribed by subsection 17(4), and of the statutory requirements as to its contents, in the kind of procedure contemplated by the statute, is obvious. It is to apprise the pilot concerned of the action which the Authority proposes to take with respect to his licence and of the reasons therefor so that he can decide what action he should take to defend himself. This purpose cannot, however, be fulfilled when what is stated in the notice as being the reasons for such proposed action is so general as to give no information at all as to what there was in the conduct of the pilot concerned which constituted neglect of his duty and for which if he does not answer, or if he makes no effective answer, his licence will be suspended.

In the present case the wording of the notice which I have cited vaguely suggests that some unspecified last minute action to avoid a collision was not taken but to take even that as its meaning is speculative and it seems to me that a fair reading of the notice would leave any reader, including the applicant, to whom the events were known, completely uninformed as to what the reason for the proposed action of

17(1). L'omission de cette déclaration semble avoir été délibérée pour permettre à l'Administration de découvrir, au moyen de renseignements supplémentaires éventuels, des actes ou des manquements différents ou complémentaires imputables au requérant et constitutifs de négligence dans ses fonctions. C'est ce qui s'est finalement produit en l'espèce.

Conformément à une disposition des règlements établis en vertu de la Loi, l'avis contenait également une liste d'au moins cinquante documents que détenait l'Administration et qui s'appliquaient à l'affaire. Une requête demandant la communication immédiate de ces documents fut rejetée et, sur ce, le requérant ne sollicita pas d'audience.

Dans ces circonstances, il s'agit de déterminer si l'Administration s'est conformée à l'exigence de la Loi de donner avis, dans les délais impartis par le paragraphe, des mesures qu'elle se proposait de prendre et des motifs sur lesquels elle se fondait.

Selon moi, le but de l'avis prévu à l'article 17(4) et des exigences réglementaires quant à son contenu, au regard de la procédure envisagée par la loi, est clair. Il s'agit d'informer le pilote en cause des mesures que l'Administration se propose de prendre concernant son brevet et des motifs de ces mesures de sorte qu'il puisse décider des dispositions à prendre pour se défendre. Par contre, ce but ne peut être atteint lorsque les motifs des mesures projetées énoncés dans l'avis le sont de façon si générale qu'ils ne donnent pas la moindre information sur les éléments de la conduite du pilote en cause qui ont constitué une négligence dans ses fonctions et qui entraîneront la suspension de son brevet s'il n'y répond pas ou s'il ne fournit pas de réponse satisfaisante.

Dans la présente affaire, l'énoncé de l'avis cité précédemment laisse vaguement entrevoir qu'on n'a pas pris certaines mesures de dernière minute non spécifiées afin d'éviter l'abordage, mais même une interprétation dans ce sens présente un caractère spéculatif. Selon moi, une lecture objective de cet avis n'apporterait à aucun lecteur, même au requérant qui a eu connaissance des événements, de renseignement

the Authority was, if indeed there was any reason other than that embraced in the paragraph lettered (b) which is not one of the matters in respect of which the Authority could suspend under subsection 17(4). The notice accordingly, in my opinion, did not comply with the statutory requirements and as I see it even if compliance by the Authority with the applicant's request for copies of the documents before the termination of the suspension under subsection 17(1) might have served to remedy the defect, as to which I express no opinion, the shortcomings of the notice continued until the time for giving a valid notice had terminated.

It follows in my opinion that the authority was without jurisdiction to order a further suspension of the applicant's licence under subsection 17(4) and that the suspension order should be set aside.

The confirmation of the earlier suspension, however, stands on a different basis. It appears to me that the power to approve that suspension is exercisable without giving the licence holder an opportunity to be heard and is not a power that is required by law to be exercised on a judicial or a quasi-judicial basis. The approval is therefore not reviewable under section 28 of the *Federal Court Act*.

* * *

The following are the reasons for judgment delivered in English by

PRATTE J.: I would dispose of this application in the way suggested by Mr. Justice Thurlow.

The decision of the Pacific Pilotage Authority that is here under attack contains in fact two decisions:

- (a) The decision to confirm the order of the Chairman suspending the licence of the applicant for a period of fifteen days; and
- (b) The decision to suspend the applicant's licence for a further period of fifteen days.

précis sur le fondement des mesures que l'Administration se propose de prendre, à supposer qu'il existe vraiment un autre motif que celui visé au paragraphe b) qui ne constitue pas une des questions pour laquelle l'Administration peut prononcer la suspension en vertu de l'article 17(4). Selon moi, l'avis ne se conforme donc pas aux exigences de la Loi et, même si l'acquiescement à la demande du requérant sollicitant des copies des documents avant la fin de la suspension imposée en vertu de l'article 17(1) avait pu remédier au vice de procédure, point sur lequel je n'exprime aucune opinion, l'avis a comporté des lacunes jusqu'à la fin du délai imparti pour donner un avis valable.

Il s'ensuit, selon moi, que l'Administration n'avait pas compétence pour ordonner une autre période de suspension du brevet du requérant en vertu de l'article 17(4) et que l'ordonnance de suspension doit être annulée.

Par contre, la confirmation de la première période de suspension porte sur un fondement différent. Il me semble que le pouvoir de confirmer cette suspension peut s'exercer sans donner au détenteur du brevet la possibilité d'être entendu et ne constitue pas un pouvoir qui est légalement soumis à l'exercice d'un processus judiciaire ou quasi-judiciaire. Par conséquent, la confirmation ne peut faire l'objet d'un examen en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

* * *

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

LE JUGE PRATTE: Je tranche la présente demande dans le même sens que l'a suggéré M. le juge Thurlow.

La décision de l'Administration de pilotage du Pacifique que l'on conteste ici contient en fait deux décisions:

- a) La décision confirmant l'ordonnance du président qui suspendait le brevet du requérant pour une période de quinze jours; et
- b) la décision suspendant le brevet du requérant pour une période supplémentaire de quinze jours.

If the Authority could, under the statute, confirm the suspension already imposed by the Chairman without giving the applicant an opportunity to be heard, it would seem to follow that such a decision was "not required to be made on a judicial or quasi-judicial basis" and, consequently, is not reviewable under section 28 of the *Federal Court Act*. However, I need not express any opinion on that point since, assuming that decision to be reviewable, I am of the view that the applicant has failed to show any reason why it should be reviewed.

The decision to suspend the applicant's licence for a further period of fifteen days stands on a different footing. It is clearly reviewable under section 28 since section 18 of the *Pilotage Act* imposes on an Authority wishing to make such a decision the duty to afford the interested pilot "a reasonable opportunity to be heard before the action is taken". Moreover, under section 17(4) of the *Pilotage Act*, an Authority cannot suspend a licence if it has not, within the prescribed time, given "written notice to the licensed pilot . . . setting out the action the Authority proposes to take and the reasons therefor".

In my view the "Notice of the action the Authority proposes to take" that was given to the applicant was not the notice contemplated by section 17(4). It stated not the action but only the kind of action the Authority proposed to take and it did not state with sufficient precision the reasons for the proposed action. As that notice, in my view, did not meet the requirements of section 17(4), it follows that I am of the opinion that the Authority did not have the power to suspend the applicant's licence for a further period of fifteen days. I would, therefore, set aside its decision.

I do not wish to imply that the Authority's actions were dictated by any improper motives. The material before us shows that the Authority acted as it did in order to be fair to the applicant. After learning that the applicant had been

Si l'Administration pouvait, en vertu de la Loi, confirmer la suspension déjà imposée par le président sans donner au requérant la possibilité d'être entendu, il s'ensuivrait, semble-t-il, que cette décision «n'était pas soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire» et, par conséquent, qu'elle ne peut faire l'objet d'un examen en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*. Toutefois, il ne m'est pas nécessaire d'exprimer une opinion sur cette question puisque, même en admettant que la décision puisse faire l'objet d'un examen, j'estime que le requérant n'a fourni aucune explication en justifiant un.

La décision de suspendre le brevet du requérant pour une période supplémentaire de quinze jours a un fondement différent. Elle peut nettement faire l'objet d'un examen en vertu de l'article 28, puisque l'article 18 de la *Loi sur le pilotage* impose à l'Administration désirant rendre une telle décision l'obligation de donner au pilote en cause «toute possibilité raisonnable de se faire entendre avant que les mesures ne soient prises». En outre, en vertu de l'article 17(4) de la *Loi sur le pilotage*, l'Administration ne peut suspendre un brevet si elle n'a pas, dans le délai imparti, donné «avis par écrit au pilote breveté . . . des mesures qu'elle se propose de prendre et des motifs sur lesquels elle se fonde».

Selon moi, l'«avis des mesures que l'Administration se propose de prendre» qui a été donné au requérant, n'était pas l'avis prévu à l'article 17(4). Il n'indiquait pas les mesures, mais seulement le genre de mesures que l'Administration se proposait de prendre et il n'indiquait pas de façon suffisamment précise les motifs sur lesquelles elle se fondait. Étant donné que cet avis, selon moi, ne satisfaisait pas aux exigences de l'article 17(4), j'estime que l'Administration n'avait pas le pouvoir de suspendre le brevet du requérant pour une période supplémentaire de quinze jours. Par conséquent, j'annule sa décision.

Je ne veux pas insinuer que les mesures prises par l'Administration répondaient à des motifs incorrects. Le dossier qui nous est soumis montre que l'Administration a agi ainsi par souci d'équité envers le requérant. Après avoir appris

suspended by the Chairman, the members of the Authority held a meeting where they expressed the opinion that "pertinent information relative to their making a decision under section 17(4) of the *Pilotage Act* was missing". They then directed the Chairman to seek from the applicant answers to certain questions. It was only after the applicant had refused to give them any information on the facts surrounding the collision in which he had been involved that, on the last day of the suspension ordered by the Chairman, a vague notice was delivered to the applicant. The members of the Authority, in all likelihood, felt at that time that the notice could not be more precise since they did not know enough facts to determine whether or not a further suspension was warranted. However well-intentioned the members of the Authority may have been though, the fact remains that the notice was too vague.

When the Chairman, acting under section 17(1), has suspended a licence and reports that suspension to the Authority, as he is required to do by section 17(3), the Authority must, before the expiration of that suspension, determine whether the licence suspended by the Chairman should be suspended for a further period. The Authority is required to make that determination quickly on the basis of the information it then has. If the Authority reaches the conclusion that a further suspension is warranted, it must, within the prescribed time, notify the interested pilot of the length of the proposed additional suspension and of its reasons for intending to impose it. In my view, after the Chairman has reported a suspension pursuant to section 17(3), the Authority cannot, under the statute, send a vague notice of an uncertain proposed action and later hold, after the time prescribed by section 17(4), an investigation for the purpose of determining whether, in fact, a further suspension is justified.

que le président avait suspendu le requérant, les membres de l'Administration ont tenu une réunion où ils ont exprimé l'opinion que [TRADUCTION] «il leur manquait des renseignements pertinents pour rendre une décision en vertu de l'article 17(4) de la *Loi sur le pilotage*». Ils demandèrent alors au président d'obtenir du requérant des réponses à certaines questions. Ce n'est qu'après le refus du requérant de les renseigner sur les circonstances entourant l'abordage dans lequel il avait été impliqué que, le dernier jour de la suspension ordonnée par le président, on lui a signifié un avis assez vague. Les membres de l'Administration, selon toute vraisemblance, ont estimé à ce moment que l'avis ne pouvait être plus précis puisqu'ils ne disposaient pas de faits suffisants pour déterminer si une période de suspension supplémentaire était justifiée. En dépit de toutes les bonnes intentions manifestées par les membres de l'Administration, il n'en reste pas moins que l'avis n'était pas assez précis.

Lorsque le président, agissant en vertu de l'article 17(1), suspend un brevet et en fait rapport à l'Administration comme l'exige l'article 17(3), cette dernière doit, avant l'expiration de cette suspension, déterminer si le brevet, ainsi suspendu, doit l'être pour une période supplémentaire. L'Administration est tenue d'y pourvoir rapidement sur le fondement des renseignements dont elle dispose. Si l'Administration parvient à la conclusion qu'une période supplémentaire est justifiée, elle doit, dans le délai imparti, aviser le pilote en cause de la durée de la suspension supplémentaire proposée et des motifs qui l'ont amenée à l'imposer. Selon moi, lorsque le président fait rapport d'une suspension conformément à l'article 17(3), l'Administration ne peut alors, en vertu de la Loi, adresser un avis assez vague faisant état des mesures incertaines qu'elle se propose de prendre et par la suite, postérieurement au délai prévu par l'article 17(4), tenir une enquête aux fins de déterminer si en fait une suspension supplémentaire est justifiée.

The following are the reasons for judgment delivered in English by

URIE J.: I have had the advantage of reading the reasons for judgment of Thurlow J. and would dispose of the application in the manner in which he does but in connection therewith I wish to make one or two supplementary observations.

Firstly, the B.C. Pilotage Authority in its notice of action Authority proposes to take, notified the applicant herein that it proposed to "suspend your licence for a further period not exceeding one year". In so doing it followed precisely the wording of subparagraph (i) of section 17(4)(b) of the *Pilotage Act*. Subsection (4) reads in full as follows:

(4) Where the Authority receives a report pursuant to subsection (3), it may

(a) approve or revoke the suspension under subsection (1)

(b) suspend the licence or pilotage certificate

(i) for a further period not exceeding one year, or

(ii) for an indefinite period until the licensed pilot or holder of a pilotage certificate shows that he is able to meet the qualifications prescribed by the regulations, or

(c) cancel the licence or pilotage certificate,

but no action shall be taken pursuant to paragraph (b) or (c) unless, before the suspension authorized by the Chairman under subsection (1) terminates, the Authority gives written notice to the licensed pilot or holder of a pilotage certificate setting out the action the Authority proposes to take and the reasons therefor.

It will be perceived immediately that the notification given to the applicant did not provide him with any idea of the precise additional period of suspension that it was proposed would be levied against him, and in my opinion, the failure so to do may well have constituted a fatal defect in the notice, particularly when such a defect is considered in conjunction with the failure of the Authority to give reasons for the action it proposed to take. I will discuss this aspect of the defective notice later herein.

To appreciate the seriousness of the Authority's failure to notify the applicant of the precise period of the proposed additional suspension

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

LE JUGE URIE: J'ai eu l'avantage de lire les motifs du jugement prononcés par le juge Thurlow et je tranche la demande dans le même sens que lui, mais je désire ajouter une ou deux remarques à ce sujet.

En premier lieu, l'Administration de pilotage de Colombie-Britannique dans son avis intitulé: mesures que l'Administration se propose de prendre, a notifié au présent requérant qu'elle se proposait de «suspendre [son] brevet pour une période supplémentaire ne dépassant pas une année». Ce faisant, elle se conformait en tous points à l'énoncé du sous-alinéa (i) de l'article 17(4)(b) de la *Loi sur le pilotage*. Le paragraphe (4) se lit intégralement comme suit:

(4) Lorsque l'Administration reçoit un rapport en application du paragraphe (3), elle peut

a) confirmer ou annuler la suspension prononcée en vertu du paragraphe (1),

b) suspendre le brevet ou le certificat de pilotage

(i) pour une période supplémentaire ne dépassant pas une année, ou

(ii) pour une période indéterminée, jusqu'à ce que le pilote breveté ou le titulaire d'un certificat de pilotage démontre qu'il est en mesure de remplir les conditions prescrites par les règlements généraux, ou

c) annuler le brevet ou le certificat de pilotage,

mais aucune mesure ne peut être prise en application des alinéas b) ou c) à moins qu'avant l'expiration de la suspension autorisée par le président en vertu du paragraphe (1) l'Administration ne donne avis par écrit au pilote breveté ou au titulaire d'un certificat de pilotage des mesures qu'elle se propose de prendre et des motifs sur lesquels elle se fonde.

On s'apercevra immédiatement que l'avis donné au requérant ne lui apportait aucune idée précise sur la période supplémentaire de suspension qu'on se proposait de prononcer contre lui et, selon moi, cette omission peut très bien avoir constitué une lacune fatale dans l'avis, particulièrement lorsqu'on la rapproche de l'omission de l'Administration de donner les motifs des mesures qu'elle se proposait de prendre. J'examinerai plus tard cette irrégularité de l'avis.

Pour apprécier la gravité de l'omission de l'Administration d'aviser le requérant de la période précise de suspension supplémentaire

one must consider the scheme of the Act in relation to its licensing powers, which powers are set forth in sections 15 to 21 inclusive. In general, no person shall have the conduct of a ship within a compulsory pilotage area unless he is a licensed pilot or, as a member of the complement of a ship, is the holder of a pilotage certificate for that area. That licence or certificate is issued by the Pilotage Authority for the particular area and is subject to suspension in the circumstances prescribed in section 17.

By subsection (1) of that section the Chairman of the Authority may suspend a licence for a period not exceeding fifteen days "where he has reason to believe that the licensed pilot" contravened certain provisions of the Act, does not meet the qualifications required of a holder of a licence, or, under paragraph (c), "has been negligent in his duty". In this instance the Chairman suspended the applicant's licence for a period of fifteen days on the latter ground.

Section 17(2) prescribes that where the Chairman has suspended the pilot's licence orally, within forty-eight hours he must confirm to the pilot the suspension, in writing, "together with the reasons therefor". Subsection (3) then requires that the Chairman shall, within forty-eight hours of the suspension, report such suspension to the Authority. Subsection (4) then applies and the Authority may either approve or revoke the suspension made by the Chairman, or suspend the licence for an additional period under paragraph (b), or cancel the licence under paragraph (c). However, as can be seen, no action can be taken pursuant to paragraph (b) or (c) of subsection (4) unless, before the suspension authorized by the Chairman terminates, the Authority gives written notice to the licensed pilot of the action the Authority proposes to take and the reasons therefor.

It will be noted that under subparagraph (i) of paragraph (b) the expression "further period" is used in conjunction with a maximum permissi-

envisagée, on doit examiner l'économie de la Loi par rapport aux pouvoirs d'attribuer un brevet qui sont énoncés aux articles 15 à 21 inclusivement. Dans l'ensemble, 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 si, à titre de membre de l'effectif d'un navire, il n'est titulaire d'un certificat de pilotage pour cette zone. Ce brevet ou ce certificat est attribué par l'Administration de pilotage dont relève la zone en question et peut faire l'objet d'une suspension dans les circonstances prévues à l'article 17.

En vertu du paragraphe (1) dudit article, le président de l'Administration peut suspendre un brevet pour une période de quinze jours au maximum «lorsqu'il a des raisons de croire que le pilote breveté» a contrevenu à certaines dispositions de la Loi, qu'il ne remplit pas les conditions exigées du titulaire d'un brevet ou, en vertu de l'alinéa c), qu'il «a été négligent dans ses fonctions». Dans la présente affaire, le président a suspendu le brevet du requérant pour une période de quinze jours en se fondant sur ce dernier motif.

L'article 17(2) prévoit que, lorsque le président a suspendu verbalement le brevet du pilote, il doit, dans les quarante-huit heures, en confirmer par écrit la suspension au pilote «en en fournissant les raisons». Le paragraphe (3) exige alors que le président, dans les quarante-huit heures de la suspension, en fasse rapport à l'Administration. Le paragraphe (4) s'applique à son tour et l'Administration peut confirmer ou annuler la suspension prononcée par le président, ou encore suspendre le brevet pour une période supplémentaire en vertu de l'alinéa b), ou enfin annuler le brevet en vertu de l'alinéa c). Toutefois, comme on peut le voir, aucune mesure ne peut être prise en application des alinéas b) ou c) du paragraphe (4) à moins qu'avant l'expiration de la suspension autorisée par le président, l'Administration ne donne avis par écrit au pilote breveté des mesures qu'elle se propose de prendre et des motifs sur lesquels elle se fonde.

On remarquera qu'en vertu du sous-alinéa (i) de l'alinéa b), l'expression «période supplémentaire» est utilisée en corrélation avec une

ble period of suspension, namely one year, while paragraph (b) uses the term "indefinite period" in the circumstances there applicable. In my opinion, Parliament, by using the word "further" in subparagraph (i) and "indefinite" in subparagraph (ii), clearly indicated that it required the Authority in the circumstances to provide precisely the period for which it proposed to suspend under the former. I believe this is so for two reasons:

(a) In view of Parliament's use of the words "indefinite period" in subparagraph (b)(ii), it is clear that if it had desired to give the Authority the right to impose an indefinite period for the additional suspension under subparagraph (b)(i) it would have used those words. Clearly, however, by using the expression "further period" in that subparagraph, in contradistinction to the expression "indefinite period" in subparagraph (b)(ii) it intended that the precise period of extension would be specified. If this were not so, the effect of subparagraph (b)(i) would be identical with that of the other subparagraph of paragraph (b) (with the exception of the imposition of a time limitation under the former) notwithstanding the use of two different expressions, i.e. to enable the Authority to notify a pilot of a further suspension in either circumstance for an indefinite period. In my view such a result would be contrary to sensible statutory interpretation.

(b) Failure to indicate to the applicant the further penalty with which he was faced left him without the slightest indication of the gravity with which the Authority viewed his purported negligence. This seems to me to be totally contrary to the whole scheme of section 17 which appears designed to require the Chairman to make a full investigation of a pilot's conduct on his own behalf as well as that of the Authority before he takes any action under section 17(1) and to apprise fully the pilot of the reasons for the action taken. The Authority has, by reason of the stringent time restrictions imposed on it, little or no time for its investigation and merely then takes the further precise action

période de suspension dont on fixe le maximum, à savoir une année, alors que l'alinéa b) utilise l'expression «période indéterminée» dans les circonstances y applicables. Selon moi, le Parlement, en utilisant le mot «supplémentaire» au sous-alinéa (i) et le mot «indéterminée» au sous-alinéa (ii), a clairement demandé à l'Administration, dans les circonstances, de prévoir expressément la durée de la suspension qu'elle se proposait de prononcer en vertu du sous-alinéa (i). Je crois que cela tient à deux raisons:

a) Étant donné que le Parlement a utilisé les mots «période indéterminée» dans le sous-alinéa b)(ii), il est clair que s'il avait voulu investir l'Administration du pouvoir d'imposer une période indéterminée pour la suspension supplémentaire en vertu du sous-alinéa b)(i) il aurait utilisé ces mots. Cependant, en utilisant l'expression «période supplémentaire» dans ce sous-alinéa, par opposition à l'expression «période indéterminée» figurant au sous-alinéa b)(ii), il donnait certainement à entendre que la période de prolongation devait être précisée. Si ce n'était pas le cas, l'effet du sous-alinéa b)(i) serait identique à celui de l'autre sous-alinéa de l'alinéa b) (à l'exception du maximum fixé par le sous-alinéa b)(ii) nonobstant l'utilisation de deux expressions différentes, c'est-à-dire habiliter l'Administration à aviser le pilote d'une suspension supplémentaire pour une période indéterminée dans chaque cas. Selon moi, un tel résultat serait contraire à une sage interprétation de la Loi.

b) L'Administration, en n'indiquant pas au requérant les autres sanctions auxquelles il était exposé, ne lui donnait pas la moindre indication de l'importance que l'Administration accordait à sa prétendue négligence. A mon sens, cela est tout à fait contraire à l'esprit de l'article 17 qui semble conçu pour exiger du président qu'il procède à une enquête approfondie sur la conduite du pilote en son nom propre aussi bien qu'au nom de l'Administration avant de prendre toute mesure en vertu de l'Article 17(1) et qu'il informe de façon précise le pilote des motifs à l'origine des mesures prises. L'Administration dispose, en raison des délais très stricts qui lui sont impartis, de peu de temps ou n'avait même

proposed, subject to the pilot's right to be heard in respect thereto.

The second observation I wish to make is that when the failure to give the pilot the increased penalty in the notice is combined with the failure of the Authority to notify the pilot of the reasons for its action in increasing the proposed period of suspension, which is again, in my view, a mandatory requirement of subsection (4) of section 17, the notice to the applicant herein was fatally defective and deprived the Authority of its jurisdiction to impose a further penalty. As has been indicated, in my view, the last words of the subsection, namely "and the reasons therefor" relate to "the action" proposed to be taken, being an increased period of suspension.

If this view is correct, one would have expected that the notice of action would disclose that the pilot's offence was of such a serious nature that the Authority did not think the original suspension was for a long enough period, or that it had further evidence justifying the increase or that it should be varied for any other reason relating to the action proposed to be taken. Therefore, even if the submission of counsel for the respondent is accepted that the words "the Authority has reason to believe you were negligent in your duty in permitting the ship *Sun Diamond* to collide with the ship *Erawan*" disclosed a sufficient reason for purposes of the notification of suspension required by section 17(2) to be communicated to the licensed pilot, which I do not concede, they did not relate to the proposed action to be taken as required by subsection (4). Since there was no such explanation, the pilot had no knowledge whatsoever as to why the Authority proposed to increase his suspension. The notice in this case purporting to give the Authority jurisdiction was, therefore, fatally defective and the order for the additional suspension for these reasons as well as those given by Thurlow and Pratte J.J. must be set aside.

pas le temps de procéder à son enquête et prend alors simplement les autres mesures précises proposées, sous réserve du droit conféré au pilote d'être entendu à ce sujet.

La deuxième remarque que je désire faire est la suivante: lorsque, dans l'avis, l'omission de signaler au pilote la sanction plus sévère s'allie à l'omission de l'Administration d'aviser le pilote des motifs sur lesquels se fondent les mesures augmentant la période de suspension envisagée, ce qui constitue encore, selon moi, une disposition impérative du paragraphe (4) de l'article 17, l'avis adressé au requérant en l'espèce était forcément incomplet et privait l'Administration de sa compétence pour prononcer une autre sanction. Comme on l'a indiqué précédemment, selon moi, les derniers mots du paragraphe, à savoir «et des motifs sur lesquels elle se fonde» se rapportent aux «mesures» qu'elle se propose de prendre, à savoir la prorogation de la période de suspension.

Si cette façon de voir est juste, on se serait attendu à ce que l'avis des mesures révélât que la faute du pilote était de nature si grave que l'Administration n'estimait pas assez longue la période de suspension initiale ou qu'elle possédait d'autres éléments de preuve justifiant cette prorogation ou que cette période devait être modifiée pour tout autre motif se rapportant aux mesures qu'elle se proposait de prendre. Par conséquent, même si on accepte la thèse de l'avocat de l'intimée selon laquelle les mots «l'Administration est fondée à croire que vous avez été négligent dans vos fonctions en laissant le navire *Sun Diamond* aborder le navire *Erawan*» révèlent un motif suffisant aux fins de l'avis de suspension exigé par l'article 17(2) et qui doit être communiqué au pilote breveté, ce que je n'admets pas, ils ne se rapportaient pas aux mesures qu'elle se proposait de prendre comme l'exige le paragraphe (4). Sans cette explication, le pilote ne connaissait en aucune manière les raisons pour lesquelles l'Administration se proposait de proroger sa période de suspension. L'avis en cause qui avait pour but de donner compétence à l'Administration était donc forcément incomplet et, pour ces motifs de même que pour ceux prononcés par les juges

In reaching this conclusion I do not wish it to be implied that I feel that the conduct of the hearings as disclosed in the record before us was in any way unfair to the applicant. In fact, it appeared to me that the Authority went out of its way to be fair to him. Had the applicant, with the concurrence of his counsel, shown some of the same spirit of cooperation at a much earlier date than he ultimately did, the necessity for the public hearing and these section 28 proceedings would have been obviated in all likelihood.

Thurlow et Pratte, l'ordonnance imposant la suspension supplémentaire doit être rejetée.

En concluant de la sorte, je ne veux pas que l'on en déduise qu'à mon avis, la conduite des audiences d'après les dossiers qui nous sont soumis était en quelque façon injuste à l'endroit du requérant. En fait, il m'a semblé que l'Administration a débordé le cadre de ses attributions par souci d'équité à son endroit. Si le requérant, avec le concours de son avocat, avait témoigné du même esprit de coopération beaucoup plus tôt qu'il ne le fît en définitive, on aurait, selon toute vraisemblance, évité le recours à l'audience publique et aux présentes procédures introduites en vertu de l'article 28.