

T-232-86

T-232-86

Great Lakes Pilotage Authority Ltd. (Plaintiff)**Great Lakes Pilotage Authority Ltd. (demanderesse)**

v.

a c.

Misener Shipping Limited (Defendant)**Misener Shipping Limited (défenderesse)**

INDEXED AS: GREAT LAKES PILOTAGE AUTHORITY LTD. v. MISENER SHIPPING LTD.

RÉPERTORIÉ: GREAT LAKES PILOTAGE AUTHORITY LTD. c. MISENER SHIPPING LTD.

Trial Division, Denault J.—Montréal, November 25 and 26, 1986; Ottawa, May 8, 1987.

b Division de première instance, juge Denault—Montréal, 25 et 26 novembre 1986; Ottawa, 8 mai 1987.

Maritime law — Pilotage — Regulations s. 4(1)(c)(ii) whereby, on re-entering Canadian waters, every ship having left Great Lakes or Canadian inland waters subject to compulsory pilotage ultra vires regulatory authority as having no connection with navigational safety — Great Lakes Pilotage Regulations, C.R.C., c. 1266, s. 4 (as am. by SOR/83-256) — Pilotage Act, S.C. 1970-71-72, c. 52, ss. 12, 14, 34.

Droit maritime — Pilotage — L'art. 4(1)(c)(ii) du Règlement qui assujettit au pilotage obligatoire, à son retour dans les eaux canadiennes, tout navire qui a quitté les Grands Lacs ou les eaux intérieures du Canada est ultra vires du pouvoir de réglementation parce qu'il n'a rien à voir avec la sécurité de la navigation — Règlement de pilotage des Grands Lacs, C.R.C., chap. 1266, art. 4 (mod. par DORS/83-256) — Loi sur le pilotage, S.C. 1970-71-72, chap. 52, art. 12, 14, 34.

Two of the defendant's ships, lakers able to navigate on the open sea, re-entered Canadian waters in May 1985 after overseas voyages during the period in which the St. Lawrence Seaway was closed. When the plaintiff asked the defendant, pursuant to the *Pilotage Act*, to take licensed pilots on board, on the ships' arrival in waters under its jurisdiction, the owner refused. This is a claim for pilotage charges allegedly due by the defendant for not using the pilots whose services it should have retained pursuant to the Act. The defendant refuses to pay, arguing that subparagraph 4(1)(c)(ii) of the Regulations, which makes every ship leaving the Great Lakes or inland waters of Canada, except for occasional hometrade voyages, subject to compulsory pilotage on re-entering Canadian waters, is *ultra vires* the regulatory authority conferred by sections 12 and 14 of the Act. It is admitted that the ships and their masters otherwise met the requirements of the Regulations for being exempt from compulsory pilotage.

Deux des navires de la défenderesse, des laquiers qui peuvent naviguer sur les océans, ont réintégré les eaux canadiennes après avoir navigué outre-mer durant la période de fermeture de la navigation maritime du Saint-Laurent. Lorsque la demanderesse demanda à la défenderesse d'admettre un pilote breveté à bord des navires de celle-ci à leur arrivée à l'intérieur des eaux relevant de sa juridiction, le propriétaire s'y opposa. Il s'agit d'une action en recouvrement des droits de pilotage qui serait dus par la défenderesse parce qu'elle n'a pas utilisé les pilotes dont elle aurait dû retenir les services en vertu de la Loi. La défenderesse refuse de payer, prétendant que le sous-alinéa 4(1)(c)(ii) du Règlement, qui assujettit au pilotage obligatoire, à son retour dans les eaux canadiennes, tout navire qui quitte les Grands Lacs ou les eaux intérieures du Canada, sauf lors d'occasionnels voyages de cabotage, est *ultra vires* du pouvoir de réglementation conféré par les articles 12 et 14 de la Loi. Il est admis que les navires et leurs capitaines ont par ailleurs rempli les conditions d'exemption du pilotage obligatoire imposées par le Règlement.

Held, the action should be dismissed. Subparagraph 4(1)(c)(ii) is declared *ultra vires* the regulatory capacity conferred on the Authority by sections 12 and 14 of the Act in that it has no connection with navigational safety.

Jugement: l'action devrait être rejetée. Le sous-alinéa 4(1)(c)(ii) est déclaré *ultra vires* du pouvoir de réglementation que l'Administration tient des articles 12 et 14 de la Loi parce qu'il ne porte nullement sur la sécurité de la navigation.

The ultimate object of the Act is to ensure navigational safety within the Great Lakes region and the St. Lawrence Seaway. The Regulations adopted thereunder, *inter alia* the provisions concerning compulsory pilotage and pilotage charges, are all subordinate to the main object.

La Loi vise principalement à assumer la sécurité de la navigation dans la région des Grands Lacs et de la voie maritime du Saint-Laurent. Le Règlement d'application, notamment les dispositions concernant le pilotage obligatoire et les droits de pilotage, sont tous subordonnés à cet objectif principal.

It has already been established by the Supreme Court of Canada in *Alaska Trainship* that requirements having nothing to do with navigational safety, such as the country of registry, are *ultra vires* the regulatory authority. Based on the Federal Court of Appeal decision in *Alaska Trainship*, safety consists of three elements: (1) factors connected with the physical characteristics of the ship; (2) the competence of the master or officer responsible for piloting the ship; (3) their respective

Dans son arrêt *Alaska Trainship*, la Cour suprême du Canada a déjà établi que les exigences qui n'ont rien à voir avec la sécurité de la navigation, telles que le pays d'immatriculation, sont *ultra vires* du pouvoir de réglementation. Compte tenu de l'arrêt *Alaska Trainship* rendu par la Cour d'appel fédérale, la sécurité comprend trois éléments: 1) les facteurs liés aux caractéristiques physiques du navire; 2) la compétence du capitaine ou de l'officier chargé de piloter le navire; 3) leur

knowledge of local waters. The disputed requirement herein relates to none of the above. The mere fact that a ship leaves Canadian waters cannot have the effect of transforming it into a danger to navigational safety when it returns to Canadian waters. And subparagraph 4(1)(c)(ii) creates a distinction based on the displacement of certain ships, not on the physical characteristics of so-called "salty lakers" as opposed to "lakers".

connaissance respective des eaux locales. L'exigence contestée en l'espèce ne se rapporte à aucun de ces éléments. Le simple fait qu'un navire quitte les eaux canadiennes ne saurait avoir pour effet d'en faire un danger pour la sécurité de la navigation lorsqu'il réintègre celles-ci. Et le sous-aliéna 4(1)(c)(ii) établit une différence fondée sur l'aire de déplacement de certains navires et non sur les caractéristiques physiques des prétendus «laquiers-océaniques» (*salty lakers*) par opposition aux «laquiers» (*lakers*).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Alaska Trainship Corporation et al. v. Pacific Pilotage Authority, [1981] 1 S.C.R. 261, confirming [1980] 2 F.C. 54 (C.A.) and [1978] 1 F.C. 411 (T.D.); *The King v. National Fish Company Ltd.*, [1931] Ex.C.R. 75; *Texaco Canada Ltd. v. Corporation of City of Vanier*, [1981] 1 S.C.R. 254; *Prince George (City of) v. Payne*, [1978] 1 S.C.R. 458.

COUNSEL:

Laurent Fortier for plaintiff.
Jacques A. Laurin and *Nancy G. Cleman* for defendant.

SOLICITORS:

Stikeman, Elliott, Montréal, for plaintiff.
McMaster, Meighen, Montréal, for defendant.

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

DENAULT J.: The plaintiff is claiming pilotage charges from the defendant as the latter's ships navigated in waters under its jurisdiction without using the pilots whose services it should have retained pursuant to the *Pilotage Act* (S.C. 1970-71-72, c. 52). The defendant refuses to pay, arguing that the regulatory provision (subparagraph 4(1)(c)(ii) of the *Great Lakes Pilotage Regulations*, C.R.C., c. 1266, as amended (SOR/83-256)), which makes every ship leaving the Great Lakes or inland waters of Canada, except for occasional home-trade voyages, subject to compulsory pilotage, is *ultra vires* the regulatory authority conferred by sections 12 and 14 of that Act.

JURISPRUDENCE:

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Alaska Trainship Corporation et autre c. Administration de pilotage du Pacifique, [1981] 1 R.C.S. 261, confirmant [1980] 2 C.F. 54 (C.A.) et [1978] 1 C.F. 411 (1^{re} inst.); *The King v. National Fish Company Ltd.*, [1931] R.C.É. 75; *Texaco Canada Ltd. c. Corporation of City of Vanier*, [1981] 1 R.C.S. 254; *Prince George (Ville de) c. Payne*, [1978] 1 R.C.S. 458.

AVOCATS:

Laurent Fortier pour la demanderesse.
Jacques A. Laurin et *Nancy G. Cleman* pour la défenderesse.

PROCUREURS:

Stikeman, Elliott, Montréal, pour la demanderesse.
McMaster, Meighen, Montréal, pour la défenderesse.

Voici les motifs du jugement rendu en français par

LE JUGE DENAULT: La demanderesse réclame de la défenderesse des droits de pilotage, les bateaux de celle-ci ayant navigué dans des eaux sous sa juridiction, sans avoir utilisé les pilotes dont elle devait retenir les services, en vertu de la *Loi sur le pilotage* (S.C. 1970-71-72, chap. 52). La défenderesse refuse de payer en soutenant que la disposition réglementaire (sous-alinéa 4(1)(c)(ii) du *Règlement de pilotage des Grands Lacs*, C.R.C., chap. 1266, tel qu'amendé, DORS/83-256)) qui assujettit au pilotage obligatoire tout navire qui quitte les Grands Lacs ou les eaux intérieures du Canada, sauf lors d'occasionnels voyages de cabotage, est *ultra vires* des pouvoirs de réglementation accordés par les articles 12 et 14 de cette Loi.

LEGISLATION:

Before analysing the facts and points of law, it will be useful to briefly review the legislative background to this matter. The Great Lakes Pilotage Authority Ltd. is a corporation the objects of which are to establish, operate, maintain and administer an efficient pilotage service in the interests of safety within the Great Lakes region and the St. Lawrence Seaway. It holds its powers under the *Pilotage Act*, which authorizes it *inter alia* not only to make the general regulations necessary to attain these objects, in particular by prescribing the ships or classes of ships that are subject to compulsory pilotage, but also to impose pilotage charges on any ship subject to compulsory pilotage which proceeds through a compulsory pilotage area without being under the conduct of a licensed pilot. The ship is then liable to the Authority for all pilotage charges as if it had been under the conduct of a licensed pilot (section 34).

In 1983 the plaintiff amended section 4 of its *Great Lakes Pilotage Regulations*, which now reads as follows:

4. (1) Subject to subsection (2), every ship of more than 300 gross registered tons is subject to compulsory pilotage unless it is

- (a) a ferry operating on a regular schedule;
- (b) a tug that is
 - (i) not engaged in towing or pushing another ship or object, or
 - (ii) engaged in towing or pushing a ship that is
 - (A) of less than 79.25 m in length, or
 - (B) within a harbour;
- (c) a ship that
 - (i) is inspected and certified as to safety on behalf of the Board of Steamship Inspection established pursuant to the *Canada Shipping Act*,
 - (ii) navigates only on the Great Lakes or inland waters of Canada except for occasional home-trade voyages, and
 - (iii) is under the conduct of a master or deck watch officer who
 - (A) is a regular member of the complement of the ship,
 - (B) holds a valid 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

CADRE LÉGISLATIF:

Avant d'analyser les faits et les questions de droit, il est bon de revoir succinctement le cadre législatif ayant donné lieu à ce litige. Administration de pilotage des Grands Lacs, Ltée est une corporation qui 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 des Grands Lacs et de la voie maritime du Saint-Laurent. Elle détient ses pouvoirs en vertu de la *Loi sur le pilotage* qui lui permet entre autres, non seulement d'établir les règlements généraux nécessaires pour atteindre ces objets, notamment en prescrivant les navires ou catégories de navires assujettis au pilotage obligatoire, mais en lui permettant d'imposer un droit de pilotage à tout navire assujetti au pilotage obligatoire qui poursuit sa route dans une zone de pilotage obligatoire sans être sous la conduite d'un pilote breveté. Le navire est alors responsable envers l'Administration de tous les droits de pilotage comme s'il avait été sous la conduite d'un pilote breveté (article 34).

En 1983, la demanderesse a modifié l'article 4 de son *Règlement de pilotage des Grands Lacs* qui se lit maintenant ainsi:

4. (1) Sous réserve du paragraphe (2), est assujetti au pilotage obligatoire tout navire d'une jauge brute de plus de 300 tonnes, sauf

- a) un traversier à horaire régulier;
- b) un remorqueur
 - (i) qui ne remorque ni ne pousse un autre navire ou objet, ou
 - (ii) qui remorque ou pousse un navire
 - (A) de moins de 79,25 m de longueur, ou
 - (B) dans les limites d'un port;
- c) un navire
 - (i) qui a été inspecté et pour lequel un certificat a été délivré par le Bureau d'inspection des navires à vapeur établi en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada*,
 - (ii) qui navigue uniquement dans les Grands Lacs ou les eaux intérieures du Canada, sauf lors d'occasionnels voyages de cabotage, et
 - (iii) qui est sous le commandement d'un capitaine ou d'un officier de pont
 - (A) qui est un membre régulier de l'équipage du navire,
 - (B) qui détient un certificat de capacité de la classe et de la catégorie appropriées, délivré 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

(C) has been certified within the preceding twelve months by the owner of the ship as having completed, in the three year period preceding the date of the certificate, in the capacity of master or deck watch officer, not less than ten one-way passages of the compulsory pilotage area in which the ship is navigating; or

(d) a ship that

(i) navigates only on the Great Lakes or inland waters of Canada except for occasional home-trade voyages, and

(ii) is under the conduct of a master or deck watch officer who holds a certificate of competency or similar document issued pursuant to the laws of the United States that authorizes that person to have the conduct of the ship within the compulsory pilotage area in which the ship is navigating.

It may be worth mentioning that the amendment to this regulation was made necessary by a judgment of the Supreme Court of Canada in *Alaska Trainship Corporation et al. v. Pacific Pilotage Authority*, ([1981] 1 S.C.R. 261), in which the highest court ruled *ultra vires* the earlier regulation making the requirement of compulsory pilotage depend on the ship's country of registry. The Supreme Court thus approved in essence the judgments of the Federal Court of Appeal ([1980] 2 F.C. 54) and of the Federal Court Trial Division [[1978] 1 F.C. 411], which had both in varying degrees disapproved this regulation. The courts then held that the Authority had exceeded its functions: it had a duty to regulate in the interests of safety, but the country of registry was a superfluous requirement having nothing to do with safety, which was already covered by the other conditions of the Regulations. Following these judgments the plaintiff, which had adopted Regulations similar to those of the Pacific Pilotage Authority, amended the old Regulations to remove any reference to the ship's country of registry. The compulsory pilotage requirement now applies to every ship of more than 300 tons except ships holding a certificate from the Board of Steamship Inspection, on which the master or a deck watch officer is qualified and which "navigates only on the Great Lakes or inland waters of Canada except for occasional home-trade voyages".

(C) qui possède un certificat délivré par le propriétaire du navire au cours des 12 derniers mois, qui atteste que le capitaine ou l'officier de pont a effectué dans la zone de pilotage obligatoire où le navire navigue, au moins 10 voyages d'aller au cours des trois années précédant la date du certificat;

d) un navire

(i) qui navigue uniquement dans les Grands Lacs ou les eaux intérieures du Canada, sauf lors d'occasionnels voyages de cabotage, et

(ii) qui est sous le commandement d'un capitaine ou d'un officier de pont qui détient un certificat de compétence ou un document similaire délivré en vertu des lois des États-Unis, qui l'autorise à avoir le commandement du navire dans la zone de pilotage obligatoire où celui-ci navigue.

Il peut être utile de rappeler que la modification à ce règlement avait été rendue nécessaire à la suite d'un jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Alaska Trainship Corporation et autre c. Administration de pilotage du Pacifique*, ([1981] 1 R.C.S. 261), où le plus haut tribunal avait déclaré *ultra vires* la disposition réglementaire antérieure où on faisait du pays d'immatriculation du navire un critère d'assujettissement au pilotage obligatoire. La Cour suprême approuvait ainsi, en substance, la décision de la Cour d'appel fédérale ([1980] 2 C.F. 54), et celle de la division de première instance de la Cour fédérale [[1978] 1 C.F. 411], qui avaient toutes deux, à des degrés divers, désavoué ce règlement. Les tribunaux avaient alors décidé que l'Administration avait outrepassé ses fonctions: elle devait réglementer dans l'intérêt de la sécurité de la navigation mais le pays d'immatriculation était une exigence superflue qui n'avait rien à voir avec la sécurité, celle-ci étant déjà couverte par les autres conditions prévues au Règlement. À la suite de ces décisions, la demanderesse qui avait adopté un Règlement semblable à celui de l'Administration du pilotage du Pacifique, a modifié l'ancien Règlement pour faire disparaître toute référence au pays d'immatriculation du navire. Est maintenant assujetti au pilotage obligatoire tout navire d'une jauge brute de plus de 300 tonneaux sauf celui qui détient un certificat du Bureau d'inspection des navires à vapeur, dont le capitaine ou un officier de pont est qualifié et «qui navigue uniquement dans les Grands Lacs ou les eaux intérieures du Canada, sauf lors d'occasionnels voyages de cabotage».

FACTS:

The facts in the case at bar are quite straightforward, and indeed were for the most part the subject of admissions by the parties.

The *Selkirk Settler* and the *Canada Marquis*, the two ships involved in this case, are owned by the defendant. Both fall into the category of "lakers", ships which as their name suggests navigate on the waters of the St. Lawrence Seaway and the Great Lakes. However, due to their particular construction they are able to navigate on the open sea. Both ships are in perfect condition, having been launched quite recently, in 1983.

On May 3, 1985 the *Canada Marquis* reentered Canadian waters after an overseas voyage during the period in which the St. Lawrence Seaway was closed. Captain M. Armstrong, an employee of the defendant, took over the ship when it arrived at Sept-Îles. Captain Armstrong, who is an experienced pilot, has navigated on the Great Lakes for over thirty years. In the winter of 1985, while the Seaway was closed for the winter, however, he was temporarily laid off. When the Great Lakes Pilotage Authority asked the defendant to take a licensed pilot on board the *Canada Marquis*, on the ship's arrival in waters under its jurisdiction, the owner objected. According to the owner, Captain Armstrong and the other members of the crew met all the safety requirements of the Act.

On May 10, 1985 it was the *Selkirk Settler's* turn to return to home base. This ship was piloted by Captain E. Grieve, also an old sea hand. The defendant again refused to allow on board a pilot designated by the Great Lakes Pilotage Authority. I should mention that Captains Armstrong and Grieve both met the requirements of subparagraph 4(1)(c)(iii) of the Regulations in every respect.

Acting pursuant to section 34 of the Act, the plaintiff billed Misener Shipping Limited for pilotage charges not paid by the latter. The amount of \$17,574 is admitted, but the defendant refuses to pay it.

LES FAITS:

Les faits dans cette affaire sont fort simples et ont d'ailleurs, pour la plupart, fait l'objet d'admissions par les parties.

Le *Selkirk Settler* et le *Canada Marquis*, les deux vaisseaux impliqués dans ce litige, appartiennent à la défenderesse. Tous deux s'inscrivent dans la catégorie des «lakers», bâtiments qui naviguent, comme leur nom l'indique, sur les eaux de la voie maritime du Saint-Laurent et des Grands Lacs. Par contre, ils peuvent en raison de leur construction particulière, naviguer sur les océans. Ces deux navires sont en parfaite condition ayant été mis à flot tout récemment, soit en 1983.

Le 3 mai 1985, le *Canada Marquis* réintégrait les eaux canadiennes après avoir navigué outremer durant la période de fermeture de la navigation maritime du Saint-Laurent. Le capitaine M. Armstrong, employé de la défenderesse, prit le navire en charge lors de son arrivée à Sept-Îles. Pilote expérimenté, le capitaine Armstrong naviguait depuis plus de 30 ans sur les Grands Lacs. À l'hiver 1985, durant la période de fermeture hivernale de la voie maritime, ce dernier avait cependant été mis à pied temporairement. Lorsque l'Administration de pilotage des Grands Lacs requit de la défenderesse d'admettre un pilote breveté à bord du *Canada Marquis*, à son arrivée à l'intérieur des eaux relevant de sa juridiction, son propriétaire s'y opposa. Selon elle, le capitaine Armstrong et les autres membres de l'équipage répondaient à tous les critères de sécurité requis par la Loi.

Le 10 mai 1985, c'était au tour du *Selkirk Settler* de rentrer au bercail. Ce navire était piloté par le capitaine E. Grieve, vieux loup de mer lui aussi. La défenderesse refusa à nouveau de laisser monter à bord un pilote désigné par l'Administration de pilotage des Grands Lacs. Je signale que les capitaines Armstrong et Grieve satisfaisaient tous deux parfaitement aux exigences du sous-alinéa 4(1)(c)(iii) du Règlement.

S'autorisant de l'article 34 de la Loi, la défenderesse factura Misener Shipping Limited pour obtenir paiement des droits de pilotage non honorés par cette dernière. Le compte au montant de 17 574 \$ est admis, mais la défenderesse refuse de l'acquitter.

The parties also admitted that, in respect of both its ships, the defendant had complied with the conditions contained in subparagraph 4(1)(c)(i) of the Regulations, and that Captains M. Armstrong and E. Grieve met the conditions of subparagraph 4(1)(c)(iii) (Exhibits D-4 and D-5). The overseas voyages made by each of these two ships were the subject of an admission (see D-1 and D-2). It was noted that since their inaugural voyage in 1983 the *Canada Marquis* and the *Selkirk Settler* have both navigated between St. Lawrence and Great Lakes harbours when the Seaway was open, that is roughly from April to November, and undertaken ocean voyages from December to April of each year. A photo of the *Selkirk Settler* (the *Canada Marquis* is identical) was filed as D-3.

Only the chairman of its board of directors, Richard Armstrong, testified for the plaintiff and we will refer to his testimony below.

Only one witness was called for the defence, Captain Mark Vogt, director of navigation and safety for Misener Shipping Limited. He gave the chief characteristics of these two ships, which were each built at an approximate cost of \$42,000,000 in 1983. They fall in the category of "lakers", in that they are built for navigation on the Great Lakes but are of a stronger construction and have the features and equipment necessary for ocean navigation. Though they are able to navigate in inland waters or on the open sea indiscriminately, the witness refused to regard them as "salty lakers", as this class of ship is not recognized either by Canadian regulations or by the Lloyds Register. In fact, these ships can do everything that a "laker" can do, but the reverse is not true. The ships have obtained their certificate of inspection and their pilots have the necessary qualification for navigating within the waters controlled by the plaintiff. Five masters and five deck watch officers were trained for these ships, and Captain Armstrong took over the *Canada Marquis* on its arrival at Sept-Îles on May 3, 1985. He has had experience with Great Lakes navigation since 1950. He was temporarily laid off at the end of the navigation season in 1984 and did not return to the ship until May 3, 1985. Captain Grieve also has wide experience of Great Lakes navigation. At the end

Les parties ont également admis que la défendresse, quant à ses deux navires, s'est conformée aux conditions prévues au sous-alinéa 4(1)c)(i) du Règlement et que ses capitaines M. Armstrong et E. Grieve rencontraient les conditions du sous-alinéa 4(1)c)(iii) (pièces D-4 et D-5). Les voyages effectués outre-mer par chacun des deux navires ont fait l'objet d'une admission (voir D-1 et D-2). On y constate que depuis leur voyage inaugural en 1983, le *Canada Marquis* et le *Selkirk Settler* ont tous deux navigué entre les ports du Saint-Laurent et des Grands Lacs durant la période d'ouverture de la voie maritime soit, grosso modo, d'avril à novembre, et qu'ils ont navigué sur les océans de décembre à avril de chaque année. Une photo du *Selkirk Settler* (le *Canada Marquis* est identique) a été produite sous D-3.

Seul le président de son conseil d'administration, Richard Armstrong, a témoigné pour le compte de la demanderesse et nous référerons à son témoignage ultérieurement.

En défense, on n'a fait entendre qu'un seul témoin, le capitaine Mark Vogt, directeur de la navigation et de la sécurité chez Misener Shipping Limited. Il a donné les principales caractéristiques de ces deux navires, chacun construit au coût approximatif de 42 000 000 \$ en 1983. Ils entrent dans la catégorie des «lakers» en ce qu'ils sont construits pour la navigation sur les Grands Lacs mais sont de construction plus robuste et comportent les caractéristiques et tout l'équipement nécessaire pour la navigation en haute mer. Bien qu'ils puissent ainsi indistinctement naviguer dans les eaux intérieures ou en haute mer, le témoin refuse de les considérer comme des «salty lakers», cette catégorie de navire n'étant reconnue ni par la réglementation canadienne ni par le registre des Lloyds. En fait ces navires peuvent tout faire ce qu'un «laker» peut exécuter mais l'inverse n'est pas vrai. Ces navires ont obtenu leur certificat d'inspection et leurs pilotes ont la qualification nécessaire pour la navigation à l'intérieur des eaux contrôlées par la demanderesse. Cinq capitaines et cinq officiers de pont ont été entraînés pour ces bateaux et en ce qui concerne le *Canada Marquis*, le capitaine Armstrong en a pris charge à son arrivée à Sept-Îles le 3 mai 1985. Il possède l'expérience de la navigation sur les Grands Lacs depuis 1950. Il a été temporairement mis à pied à la

of the navigation season in fall 1984, he took two months' vacation and then returned on board his ship, which he took to Canada, in the port of Sept-Îles, where he took on a cargo of iron destined for Chicago. He later stated in re-examination that in his opinion their masters and deck watch officers, from their special knowledge of the ships, which they have had special training in controlling, and because of the experience they have acquired navigating not only in Canadian inland waters but elsewhere, are just as well or better qualified than the plaintiff's pilot.

LAW:

There is no doubt that if the regulatory provision, subparagraph 4(1)(c)(ii), is held to be *intra vires* the Great Lakes Pilotage Authority Ltd. the action must be allowed, since the *Pilotage Act* provides in section 34 as follows:

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

In section 12 of the Act the legislature has specified the objects and powers pertaining to a regional authority:

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.

Accordingly, in addition to its powers of maintaining and administering a pilotage service, the Authority has a regulatory power. Section 14 provides:

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;

fermeture de la saison de navigation en 1984 et n'est remonté à bord que le 3 mai 1985. Quant au capitaine Grieve, il possède lui aussi une large expérience de la navigation sur les Grands Lacs. À la fin de la saison de navigation à l'automne 1984, il a pris deux mois de vacances puis est remonté à bord de son bateau qu'il a ramené au Canada, dans le port de Sept-Îles, où il a pris une cargaison de fer à destination de Chicago. Il ajoutera plus tard en réinterrogatoire qu'à son avis, leurs capitaines et officiers de pont, de par leurs connaissances particulières des navires à la gouverne desquels ils ont été spécialement entraînés, et à cause de l'expérience qu'ils ont acquise à naviguer non seulement dans les eaux intérieures canadiennes mais ailleurs, sont tout ou moins aussi qualifiés sinon plus que les pilotes de la demanderesse.

LE DROIT:

Il n'y a pas de doute que si la disposition réglementaire 4(1)(c)(ii) est jugée *intra vires* des pouvoirs de l'Administration du pilotage des Grands Lacs, Ltée, l'action devra être maintenue puisque la *Loi sur le pilotage*, à l'article 34, prévoit ce qui suit:

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

Le législateur a fixé les objets et pouvoirs afférents à une administration régionale. C'est l'article 12 de la Loi:

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

Ainsi, en plus de son pouvoir d'entretien et de gérance d'un service de pilotage, l'Administration a un pouvoir de réglementation. L'article 14 prévoit:

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;

The judgments rendered by both the Supreme Court and the Federal Court of Appeal in the *Alaska Trainship* case provide important clarification of the concept of navigational safety contained in section 12 of the Act and the scope of subsection 14(1), in particular its paragraph (b).

Counsel for the plaintiff does not question the power of any court of law to vacate a regulation which is not consistent with the objects stated in the enabling Act: *The King v. National Fish Company Ltd.*, [1931] Ex.C.R. 75, at page 81; *Texaco Canada Ltd. v. Corporation of City of Vanier*, [1981] 1 S.C.R. 254. Similarly, when an administrative authority performs an act in the course of its duties it must not base that act on considerations unrelated to the legislation. It must take its cue solely from the spirit of the legislation creating it and the objects contemplated by that legislation: *Prince George (City of) v. Payne*, [1978] 1 S.C.R. 458, at page 463.

In section 14 the Act confers on Authorities the power to enact regulations "necessary for the attainment of [their] objects", and these may include "prescribing the ships or classes of ships that are subject to compulsory pilotage".

This provision raises two questions: (1) what are general regulations necessary to the attainment of the objects? Are they whatever may be suitable for attainment of the objects, or was the intention by this means to further limit the discretionary power of the Authority? (2) How far should the concept of navigational safety, the primary object of the Act, be taken?

On the first question, it would appear that by using the word "necessary" rather than "useful" or "suitable", words which are sometimes found in provisions in which the legislature confers a regulatory power, Parliament intended to further limit not the exercise of that power, since it took care to add in the enabling provision "without restricting the generality of the foregoing", but to limit it to its true object, navigational safety. In their work on administrative law [*Traité de droit administratif*] (Tome 1, page 955) Dussault and Borgeat make the following observation regarding legislation which allows a regulatory body to

Les décisions rendues dans l'affaire *Alaska Trainship*, tant en Cour suprême qu'en Cour d'appel fédérale, nous fournissent d'importants éclaircissements sur la notion de sécurité de la navigation qu'on retrouve à l'article 12 de la Loi et sur la portée du paragraphe 14(1), plus précisément à son alinéa b).

Le procureur de la demanderesse ne met pas en doute le pouvoir détenu par toute cour de justice d'annuler un règlement qui ne s'accorde pas avec les objectifs prévus par la loi habilitante: *The King v. National Fish Company Ltd.*, [1931] R.C.É. 75, à la page 81; *Texaco Canada Ltd. c. Corporation of City of Vanier*, [1981] 1 R.C.S. 254. Au même effet, lorsqu'elle pose un geste dans l'exercice de ses fonctions, l'autorité administrative ne doit pas se fonder sur des considérations étrangères au texte de loi. Sa seule inspiration doit émaner de l'esprit de la législation qui l'autorise et des objectifs visés par cette dernière: *Prince George (Ville de) c. Payne*, [1978] 1 R.C.S. 458, à la page 463.

La Loi, par le biais de son article 14, accorde aux Administrations le pouvoir d'édicter des règlements «nécessaires pour atteindre ses objets» et notamment en «prescrivant les navires ou catégories de navires assujettis au pilotage obligatoire».

Cette disposition suscite une double interrogation: 1) qu'en est-il des règlements généraux nécessaires à l'atteinte des objectifs? S'agit-il de ce qui peut être commode à la réalisation des fins ou entend-on ainsi restreindre davantage le pouvoir discrétionnaire de l'Administration? 2) Jusqu'où doit-on étendre la notion de sécurité de la navigation, premier objet de la Loi?

Quant à la première question, il m'apparaît qu'en utilisant le mot «nécessaire» plutôt que «utile», «convenable», termes qu'on rencontre à l'occasion dans les textes où le législateur accorde un pouvoir réglementaire, le Parlement a voulu limiter davantage non pas l'exercice de ce pouvoir puisqu'on a pris la précaution d'ajouter dans le texte habilitant «sans restreindre la portée générale de ce qui précède», mais le restreindre à son véritable objectif, la sécurité de la navigation. Dussault & Borgeat, dans leur *Traité de droit administratif* (Tome 1, page 955) émettent le commentaire suivant à propos d'une disposition législative qui

“adopt all regulations necessary to give effect to a statute”:

[TRANSLATION] In such a case, it is clear that Parliament does not want to rely solely on the discretion of the regulatory authority, and prefers to impose an objective test of whether the regulations adopted are “necessary”. Such a provision, far from increasing the discretion of the body with regulatory powers, actually limits its eventual scope by imposing on it a further condition or requirement which provides even more basis for a legal challenge. See *The Municipality of Metropolitan Toronto v. The Corporation of the Village of Forest Hill*, [1957] S.C.R. 569.

As regards the objects contemplated by the *Pilotage Act*, which Authorities must refer to in exercising their regulatory powers, the Supreme Court in *Alaska Trainship* (*op. cit.*, at pages 268-269) took care to explain these:

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, 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. [My emphasis.]

In that case, as we wrote at the outset, the Court had to determine the validity of a regulation making a ship’s place of registry a condition for exemption from compulsory pilotage. Dickson C.J. stated that there was no connection between a ship’s flag and navigational safety. The provision at issue was accordingly held *ultra vires* the Authority as regards regulation.

Counsel for the plaintiff in no way disputed the correctness of the judgment in *Alaska Trainship*, *supra*. On the contrary, relying on the aforesaid observation of the Chief Justice, he argued:

permet à une autorité réglementante d’adopter tous les règlements nécessaires à la mise en application d’une loi»:

Dans un pareil cas, il est évident que le Parlement ne désire pas s’en remettre à la seule appréciation de l’autorité réglementante, mais préfère plutôt imposer un test objectif du caractère «nécessaire» des règlements adoptés. Une telle disposition, loin d’augmenter la discrétion de l’organisme habile à réglementer, vient plutôt restreindre son champ éventuel d’activité en lui imposant une condition ou une exigence supplémentaire qui donne encore plus de prise à une contestation judiciaire. Voir *The Municipality of Metropolitan Toronto v. The Corporation of the Village of Forest Hill*, [1957] R.C.S. 569.

Quant aux objets visés par la *Loi sur le pilotage* et dont les Administrations devaient s’inspirer dans l’exercice de leurs pouvoirs de réglementation, la Cour suprême, dans l’affaire *Alaska Trainship* (*op. cit.*, aux pages 268 et 269), s’est attardée à les préciser:

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, 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. [C’est moi qui souligne.]

Dans cette affaire, comme nous l’avons écrit au début, il s’agissait de déterminer la validité d’un règlement faisant du lieu d’immatriculation d’un navire une condition d’exemption du pilotage obligatoire. Le juge en chef Dickson déclara qu’il n’existait aucun lien entre le pavillon d’un vaisseau et la sécurité de la navigation. Conséquemment, la disposition en litige fut déclarée *ultra vires* des pouvoirs de réglementation alloués aux Administrations.

Le procureur de la demanderesse ne conteste aucunement la sagesse du jugement rendu dans l’affaire *Alaska Trainship*, précitée. Au contraire, en s’appuyant sur l’affirmation précitée du juge en

“[that] a liberal construction of the dominating consideration ‘in the interests of safety’ specified in s. 12” should lead this Court to conclude that subparagraph 4(1)(c)(ii) of the Regulations is *intra vires* the regulatory authority conferred on the Authorities by the Act. He alleged that the three criteria set forth in paragraph 4(1)(c) of the Regulations cannot be separated and each of them relates to navigational safety. In his submission, the objective contemplated by the Regulations is to favour regular users of the system, namely those who are familiar with navigation in Canadian inland waters.

I think there can be no question that a liberal construction is essential. However, that construction should not stray beyond the limits indicated by sections 12 and 14 of the Act. The ultimate purpose of any regulation has to be the provision of a pilotage service intended to guarantee navigational safety. It follows that a regulation will not be valid if, for example, it was adopted primarily for financial reasons. In the case at bar counsel for Misener Shipping Limited, while not arguing that the plaintiff acted in bad faith, suggested that the board of directors, which is made up in part of pilots, had a certain interest in adopting the provision. The methodical application of this regulation considerably reduces the number of ships which will be exempt from compulsory pilotage. In the *Alaska* case, *supra*, the Federal Court of Appeal and the Supreme Court refused to deny the Authority, in the absence of persuasive allegations of bad faith, the power to exercise its regulatory authority, even though there may be a resulting pecuniary benefit (pages 273-274 S.C.R.). Nevertheless, it is clear from these two judgments that this “interest” can be taken into account when there is a question of whether the requirement of compulsory pilotage is indeed connected with navigational safety and not strictly considerations of an economic or financial nature. In the latter case, such a requirement would not be consistent with the objects contemplated by the enabling Act.

In *Alaska Trainship*, *supra*, the Supreme Court adopted the reasoning of the Federal Court of Appeal as to what is included in the concept of

chef, il prétend «[qu’] une interprétation libérale du facteur dominant, “la sécurité de la navigation”, énoncé à l’article 12», devrait amener cette Cour à conclure que le sous-alinéa 4(1)c)(ii) du Règlement est *intra vires* des pouvoirs de réglementation accordés par la loi aux Administrations. Il allègue que les trois critères apparaissant à l’alinéa 4(1)c) du Règlement sont indissociables et que chacun d’eux se rapporte à la sécurité de la navigation. Selon lui, le but visé par le Règlement est de favoriser les utilisateurs courants du système, soit ceux qui sont familiers avec la navigation sur les eaux intérieures canadiennes.

Qu’une interprétation libérale soit de rigueur, cela m’apparaît indubitable. Néanmoins, cette interprétation ne doit pas quitter le sillon tracé par les articles 12 et 14 de la Loi. Le but ultime de la réglementation doit résider dans l’implantation d’un service de pilotage destiné à garantir la sécurité de la navigation. Il s’ensuit qu’un règlement ne pourrait être valide si, par exemple, un souci de financement avait été à la source de son adoption. En l’espèce, le procureur de Misener Shipping Limited, sans prétendre que la demanderesse a agi de mauvaise foi, laisse entendre que le conseil d’administration, composé en partie de pilotes, avait un intérêt certain à adopter cette disposition. En effet, l’application méthodique de ce règlement réduit considérablement le nombre de navires pouvant jouir d’une exemption du pilotage obligatoire. La Cour d’appel fédérale ainsi que la Cour suprême, dans l’affaire *Alaska*, précitée, ont refusé de nier à l’Administration, en l’absence d’allégations probantes de mauvaise foi, le pouvoir d’exercer son autorité réglementaire lors même qu’il puisse en résulter un avantage pécuniaire (pages 273 et 274 R.C.S.). Néanmoins, il ressort de ces deux arrêts qu’il peut être tenu compte de cet «intérêt» lorsque se pose la question de savoir si le critère d’assujettissement au pilotage obligatoire est bel et bien lié à la sécurité de la navigation et non à de strictes considérations de nature économiques ou financières. Dans cette dernière éventualité, un tel critère d’assujettissement ne répondrait pas aux objectifs visés par la loi habilitante.

La Cour suprême, dans l’affaire *Alaska Trainship*, précitée, a fait siens les motifs de la Cour d’appel fédérale en ce qui a trait à la caractérisa-

“navigational safety”. Le Dain J. (as he then was) said the following (*op. cit.*, pages 78-79 F.C.):

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

On the other hand, I am of the opinion that in the context of section 9(2)(a)(iii) of the Regulations country of registration is not relevant to the question of safety. Since the requirement of safety is assured by the other condition 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 the particular context, is not authorized by the Act. The same can be said, I think of section 10(1)(a) of the Regulations with respect to waiver. There the reference to American registration may serve to indicate the nature of the certificate of competency that is 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. [My emphasis.]

To use the language of Dickson C.J., the issue in the case at bar may be expressed as follows: “The short question is whether conditioning the claim for exemption on . . . [the fact that a ship has not left Canadian inland waters] can fairly be said to be a matter of or connected with safety in realization of the objects of the Authority under s. 12” (page 275 S.C.R.).

In order to enjoy the exemption specified in paragraph 4(1)(c) of the Regulations, the defendant must meet the three criteria it contains. For

tion de ce qu'embrasse le concept de «sécurité de la navigation»: le juge Le Dain (alors à la Cour d'appel fédérale) s'exprimait ainsi (*op. cit.* pages 78 et 79 C.F.):

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

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

h Pour employer les termes de M. le juge en chef Dickson, le litige, en l'espèce, peut s'exprimer de la façon suivante: «En un mot, il faut déterminer si faire reposer la demande d'exemption sur . . . [le fait pour un navire de n'avoir pas quitté les eaux intérieures canadiennes] 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'article 12» (page 275 R.C.S.).

j Pour jouir de l'exemption prévue à l'alinéa 4(1)(c) du Règlement, le défendeur doit satisfaire aux trois critères qui y sont stipulés. Pour plus de

greater clarity we again reproduce a part of this section:

4. (1) Subject to subsection (2), every ship of more than 300 gross registered tons is subject to compulsory pilotage unless it is

(c) a ship that

(i) is inspected and certified as to safety on behalf of the Board of Steamship Inspection established pursuant to the *Canada Shipping Act*,

(ii) navigates only on the Great Lakes or inland waters of Canada except for occasional home-trade voyages, and

(iii) is under the conduct of a master or deck watch officer who

(A) is a regular member of the complement of the ship,
 (B) holds a valid 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

(C) has been certified within the preceding twelve months by the owner of the ship as having completed, in the three year period preceding the date of the certificate, in the capacity of master or deck watch officer, not less than ten one-way passages of the compulsory pilotage area in which the ship is navigating; [My emphasis.]

Bearing in mind the definition of "safety" as stated by the Court of Appeal, there is no doubt that subparagraphs (i) and (iii) impose requirements for compulsory pilotage which are entirely consistent with the objectives contemplated by sections 12 and 14 of the Act. The first of those subparagraphs relates to the physical characteristics of the ship and its equipment. Marine safety clearly requires that only ships in good condition may sail. The third subparagraph concerns the competence of the officer in charge of the ship. It goes without saying that he has the heavy burden of maintaining the safety of his own ship and of those he will have to pass on his way. Moreover, it was admitted by the plaintiff that Misener Shipping Limited complied with the requirements of subparagraphs 4(1)(c)(i) and (iii) of the Regulations (Exhibits D-4 and D-5). Testifying as to the reasons which led the board of directors to adopt subparagraphs 4(1)(c)(i),(ii) and (iii) of the Regulations, Mr. Richard Armstrong, the chairman of the board, had no difficulty justifying the existence of the first and last of these subparagraphs. However, when it came to defending the reason for the second subparagraph, he was much less confident

clarté, nous reproduisons à nouveau, partie de cet article:

4. (1) Sous réserve du paragraphe (2), est assujéti au pilotage obligatoire tout navire d'une jauge brute de plus de 300 tonneaux, sauf

c) un navire

(i) qui a été inspecté et pour lequel un certificat a été délivré par le Bureau d'inspection des navires à vapeur établi en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada*,

(ii) qui navigue uniquement dans les Grands Lacs ou les eaux intérieures du Canada, sauf lors d'occasionnels voyages de cabotage, et

(iii) qui est sous le commandement d'un capitaine ou d'un officier de pont

(A) qui est un membre régulier de l'équipage du navire,
 (B) qui détient un certificat de capacité de la classe et de la catégorie appropriées, délivré 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

(C) qui possède un certificat délivré par le propriétaire du navire au cours des 12 derniers mois, qui atteste que le capitaine ou l'officier de pont a effectué dans la zone de pilotage obligatoire où le navire navigue, au moins 10 voyages d'aller au cours des trois années précédant la date du certificat; [C'est moi qui souligne.]

Or, si l'on garde en mémoire la définition de «sécurité» telle qu'énoncée par la Cour d'appel, il ne fait pas de doute que les sous-alinéas (i) et (iii) établissent des critères d'assujettissement au pilotage obligatoire qui répondent parfaitement aux objectifs visés par les articles 12 et 14 de la Loi. Le premier de ces sous-alinéas se rapporte aux caractéristiques physiques du navire et à son équipement. La sécurité maritime exige évidemment que seuls les vaisseaux en bonne condition puissent appareiller. Le troisième sous-alinéa se rattache à la compétence de l'officier en charge du navire. Il va sans dire que sur lui repose le fardeau imposant de la sécurité de son propre vaisseau ainsi que de ceux qu'il sera appelé à croiser sur son chemin. Il a d'ailleurs été admis par la demanderesse que Misener Shipping Limited s'était conformée aux exigences prévues aux sous-alinéas 4(1)(c)(i) et 4(1)(c)(iii) du Règlement (pièces D-4 et D-5). Appelé à témoigner au sujet des raisons qui ont amené le conseil d'administration à adopter les sous-alinéas 4(1)(c)(i),(ii) et (iii) du Règlement, M. Richard Armstrong, président du conseil, n'a eu aucune peine à justifier l'existence de la première et de la dernière de ces sous-dispositions. Par

and persuasive. On that provision, he restated the plaintiff's major argument that navigational safety requires a comprehensive knowledge of inland waters and that the disputed subparagraph, in pursuit of this objective, is designed to ensure that only competent pilots are allowed to ply the Seaway. Mr. Armstrong was very hesitant when asked to explain the logic of a regulation requiring an oceangoing ship which might make a single overseas voyage to use the services of the plaintiff's pilot on its return.

A. Well, we don't know when a vessel goes out that it's going to do one (1) voyage or any voyages or whether it's going to Rotterdam or Leningrad or the Middle East or South America or Africa. We don't know where it's going and we don't know when it's coming back. Consequently, the Regulation is drawn up in a general fashion.

Q. And the Regulation is there to try and ensure that the vessels that are exempt are safe in navigation?

A. That's the basis of it, yes.

Q. Then why, if a vessel like the *Settler* or the *Marquis* goes to Europe in the winter, they become unsafe?

A. Well, I don't know exactly why they become unsafe, but I am going to be sure that the crew that's on there is probably doing navigation, virtually open-water navigation. It's my understanding that when they go into a foreign port, that the vessel is handled by a foreign pilot and, consequently, the crew isn't necessarily handling the vessel—it's being done by other persons—and that when the crew is handling the vessel, it's probably in open-water situations where it's a different kind of navigation as opposed to confined waters and the weather conditions and things like that that go with the Great Lakes.

The witness also mentioned several times that this requirement of the Regulations was designed to "refamiliarize" with Canadian inland waters a crew which had been temporarily absent from them.

The following extract from his testimony indicates the reasoning behind this condition:

BY ME JACQUES LAURIN: (resuming cross-examination)

Q. Now, couldn't that mention of the trade routes of the ship be taken out and that the Regulation would not really change, that everything has to do with the important factors:—knowledge of the master or the deck-watch officer?

contre, son assurance et sa faculté de persuasion se sont grandement atténuées lorsque vint le moment de défendre la cause du deuxième sous-alinéa. Il a alors réénoncé l'argument majeur de la demande-resse, à savoir que la sécurité de la navigation requiert une connaissance approfondie des eaux intérieures et le sous-alinéa en litige, dans la poursuite de cet objectif, vise à garantir que seuls des pilotes compétents seront admis à sillonner la voie maritime. M. Armstrong a fortement hésité lorsque demande lui fut faite de préciser la logique d'un règlement obligeant un navire transocéanique qui ferait un seul voyage outre-mer à devoir utiliser les services d'un pilote de la demanderesse à son retour.

R. Eh bien, lorsqu'un navire part, nous ne savons pas s'il va faire un (1) seul voyage ou des voyages, ni s'il va à Rotterdam, à Leningrad, au Moyen-Orient, en Amérique du Sud ou en Afrique. Nous ne connaissons ni sa destination ni sa date de retour. En conséquence, le Règlement est rédigé en termes généraux.

Q. Et le Règlement vise à faire en sorte que les navires qui bénéficient d'une exemption naviguent en toute sécurité?

R. C'est ce qu'il vise essentiellement, oui.

Q. Alors pourquoi un navire comme le *Settler* ou le *Marquis* qui gagne l'Europe en hiver devient-il dangereux?

R. Eh bien, je n'en connais pas exactement la raison, mais je suis certain que l'équipage qui se trouve à bord pratique probablement la navigation, et, en fait, la navigation en haute mer. Si je comprends bien, lorsqu'il se rend dans un port étranger, c'est un pilote étranger et donc pas nécessairement l'équipage qui dirige le navire,—celui-ci est manœuvré par d'autres personnes—et lorsque l'équipage dirige le navire, il s'agit probablement d'un cas de navigation en haute mer qui est différent de la navigation dans les eaux intérieures en raison des conditions météorologiques et d'autres facteurs semblables qui sont particuliers aux Grands Lacs.

Aussi le témoin a-t-il rappelé à plusieurs reprises que cette exigence du Règlement visait à «refamiliariser» avec les eaux intérieures du Canada un équipage qui s'en était éloigné temporairement.

L'extrait suivant de son témoignage nous permet de comprendre la raison d'être de cette condition:

PAR M^c JACQUES LAURIN: (reprenant le contre-interrogatoire)

Q. Maintenant, cette mention des routes commerciales du navire ne pourrait-elle pas être supprimée sans que le Règlement change véritablement alors que tout se rapporte aux facteurs importants: connaissances du capitaine ou de l'officier de quart?

- A. Well, I don't think that taking it out would necessarily help the situation. It was there, as I said, to recognize a condition where vessels transited or navigated or had voyages in the Great Lakes, by given type of vessel, that crews that were—that will qualify and who were part of that vessel. And that was the—that was the criteria and why an exemption was made and why the certificate issue, I suppose, was not imposed immediately. a
- Q. But—would you not agree with me that that is redundant, it really has no bearing on the important factors of knowledge of the master or the deck-watch officer? b
- A. No, I don't think it's redundant. I think that it has a useful purpose and, when combined with the other elements. Because, as I say, you don't know whether a vessel is going, when it goes outside, whether it's going to be chartered outside for a year or if that crew is going to stay with it or just what is going to happen when that vessel goes. And that then puts us in the position of having to write some kind of a Regulation that says if you are out for ten (10) days, you can do something; if you're out for eleven (11), you can't. c
- Q. That's the only useful purpose, in your view d
- A. Well, we have
- Q. (interjecting) . . . the fact that the vessel can be outside and be chartered for a year? e
- A. This criteria has a useful purpose in trying to establish a degree of safety within the Great Lakes.
- Q. But what does that have to do with the people who pilot the ship on the Great Lakes? f
- A. I don't think I understand your question.
- Q. You're saying that it has a useful purpose because she may be chartered or may be outside the system, and you've maintained several times that the most important element was the knowledge of the master or the deck-watch officer of the local conditions of navigation g
- Now, I'm asking you: when the ship comes back—she'd gone outside for a year—what does the element of trade-routes of the ship have to do with this question of safety based on local knowledge? h
- A. Well, that has to do with the—again, if the crew is a part of that vessel that's been outside for a year and certainly, in that year, they haven't been doing the navigation of the vessel; they haven't had the experience of the Great Lakes—probably not up-to-date necessarily—with the changing conditions and high water and whatever might have taken place; navigational aides [*sic*] changed or out of place or removed, or added to—whatever. i
- Q. If I accept what you're saying, even though a master who's exempted doesn't trade for three (3) years, he will j
- R. Eh bien, je ne pense pas que supprimer cette mention améliorerait nécessairement la situation. Comme je l'ai dit, elle visait à reconnaître une exigence selon laquelle chaque type de navire qui naviguait ou faisait des voyages sur les Grands Lacs, devait s'assurer de la compétence de son équipage et de la composition de son personnel. Et c'était le—tels étaient les critères et les raisons pour lesquels une exemption a été accordée, et la délivrance du certificat, je suppose, n'a pas été imposée immédiatement.
- Q. Mais—ne conviendrez-vous pas avec moi que c'est redondant, que cela ne se rapporte pas réellement aux facteurs importants qui sont les connaissances du capitaine ou de l'officier de quart?
- R. Non, je ne pense pas que ce soit redondant. Je pense que cette mention vise une fin utile si on tient compte également des autres éléments. Parce que, comme je dis, on ne sait pas quand un navire part et qu'il va à l'extérieur, s'il va être affrété à l'extérieur pour un an, si l'équipage va rester à bord; on ne sait pas, au moment du départ du navire, ce qui va se passer, ce qui nous oblige à rédiger un règlement qui prévoit que si vous partez pour dix (10) jours, vous pouvez faire quelque chose; si vous partez pour onze (11) jours, vous ne le pouvez.
- Q. D'après vous, c'est le seul but utile
- R. Eh bien, nous avons
- Q. (intervenant) . . . le fait que le navire puisse être à l'extérieur et affecté pour un an?
- R. Ce critère vise une fin utile, qui est d'essayer d'assurer une certaine sécurité dans la région des Grands Lacs.
- Q. Mais en quoi cela concerne-t-il ceux qui pilotent les navires sur les Grands Lacs?
- R. Je ne crois pas avoir compris votre question.
- Q. Vous dites que cela a une fin utile, parce que le navire peut être affrété ou peut être à l'extérieur du système, et vous avez à plusieurs reprises soutenu que le fait pour le capitaine ou l'officier de quart de connaître les conditions locales de navigation constituait l'élément le plus important.
- Voici ma question: lorsque le navire revient,—après être parti pour l'extérieur pendant un an—quel est le rapport entre l'élément «routes commerciales du navire» et cette question de sécurité fondée sur la connaissance des conditions locales?
- R. Eh bien, cela se rapporte à—de nouveau, si les membres de l'équipage font partie de ce navire qui a été à l'étranger pendant un an, ils n'ont certainement pas fait de navigation au cours de ladite année; ils n'ont pas eu l'expérience des Grands Lacs—ils ne sont probablement pas au courant des conditions récentes—avec les conditions changeantes et la marée haute et tout ce qui aurait pu survenir; les aides à la navigation ont été changées, déplacées, enlevées ou ajoutées—peu importe.
- Q. Si j'accepte ce que vous dites, un capitaine qui bénéficie d'une exemption et qui ne navigue pas pendant trois (3)

come back on the ship, he'll be exempted. But if he does one (1) voyage outside or the ship on which he's assigned has done one (1) voyage outside and he comes back in the Lakes in the next year, then he's no longer exempted?

A. Well, that does—that does happen under the Regulation, that's the effect of it. As I say, that was established in the first instance as a bridge situation and I don't believe it was ever intended to remain in that, actually, because everywhere else, you'll find that they have to do a minimum of five (5) trips every year and it was an interim measure to bring about something else and the various resistance and pressure of various people that they were brought about.

In his examination for discovery, Mr. Armstrong had already had difficulty justifying the reason for the disputed subparagraph:

Again in this cause, was the sole reason you required the vessel to take a pilot due to the fact she had traded in Europe and beyond the limits set out in the Regulations?

Answer: Yes, it has traded beyond the limits of the Regulation.

Question: In your view, does, from a, let's say, a shipping point of view, navigational point of view, does the whereabouts of a ship affects [*sic*] its safe conduct? That is not clear. Let me try again.

Do you think it matters, from a safety point of view, where the ship has traded?

Answer: There is probably a significant element of safety that is involved in that the vessels that we are talking about are so-called "salty-lakers". They are not designed and built like a laker. They are built in a different fashion, they have a different construction, a different design; and, therefore, they have firesides and flarebows and far more sail area to be affected by waves—by wind and wave effects handling and also the fact that when they are outside of the system, the masters on those vessels are probably doing largely ocean navigation.

When they are in those European and other ports, they are being handled by pilots of the nationality of the country that they are visiting and so, I think that there is an element of safety involved.

With respect to the matter of the design of the vessel and the handling of it when they do come back into the Lakes system, which is a confined system of narrow channels and locks and a great deal of ship handling and a great deal of weather, they can affect the handling of it.

Question: But wouldn't it, in these cases where we are talking about the *Canada Marquis* and the *Selkirk Settler*—they were under, were they not under the command of masters who themselves were exempt from pilotage because they had completed the requisite number of trips?

Answer: They had masters. On that give me the exact requirement, but the point that I was making had to do with the fact that when a vessel does go outside, there is a period of time that their familiarity with the Great Lakes is not put into use and

ans, sera toujours exempté à son retour à bord du navire. Mais s'il fait un (1) seul voyage à l'extérieur, il ne sera plus exempté à son retour dans les Grands Lacs l'année suivante?

a R. Eh bien, c'est ce qui se passe, c'est l'effet que produit le Règlement. Comme je l'ai dit, il s'agissait en premier lieu d'une mesure transitoire destinée à disparaître un jour ou l'autre, car partout ailleurs, un capitaine est tenu de faire cinq (5) voyages par an pour avoir droit à l'exemption. Il s'agissait donc d'une mesure provisoire qui précédait quelque chose d'autre, vu la résistance et les pressions exercées par différentes personnes à cet égard.

Lors de son interrogatoire au préalable, M. Armstrong avait déjà fait montre de difficultés à justifier la raison d'être du sous-alinéa en litige:

De nouveau, dans ce cas, est-ce que le fait que le navire avait navigué en Europe et au-delà des limites fixées par le Règlement était la seule raison pour laquelle vous exigiez qu'il y avait un pilote à son bord?

d *Réponse:* Oui, il a navigué au-delà des limites du Règlement.

Question: Selon vous, est-ce que, du point de vue, disons, de la navigation, les endroits où se trouve un navire influent sur sa sécurité? Ce n'est pas clair. Je vais essayer de poser à nouveau ma question.

e Pensez-vous que, du point de vue de la sécurité, les endroits où le navire a navigué ont de l'importance?

Réponse: Il y a probablement un élément important de sécurité qui intervient parce que les navires dont nous parlons sont appelés «laquiers-océaniques». Ils ne sont ni conçus ni construits comme un laquier. Ils sont construits et conçus d'une façon différente et, par conséquent, ils ont des murailles évasées et des avants-dévers et une voilure beaucoup plus importante qui sont sensibles aux vagues—à l'effet du vent et des vagues, il y a aussi le fait que, lorsqu'ils sont à l'extérieur du système, les capitaines de ces navires font probablement et dans une grande mesure de la navigation en haute mer.

g Quand ils se trouvent dans ces ports européens et autres, ils sont manœuvrés par des pilotes ayant la nationalité du pays où ils vont et, je pense donc qu'un élément de sécurité intervient.

h Pour ce qui est de la conception et du pilotage des navires, lorsqu'ils reviennent dans le système des Grands Lacs, qui est un système intérieur composé de chenaux et d'écluses étroites qui exige de très nombreuses manœuvres et qui est soumis à des conditions météorologiques variées, cela peut affecter la conduite.

i *Question:* Dans les cas qui nous concernent, c'est-à-dire le *Canada Marquis* et le *Selkirk Settler*—étaient-ils, n'étaient-ils pas manœuvrés par des capitaines qui eux-mêmes n'étaient pas assujettis au pilotage parce qu'ils avaient fait le nombre de voyages requis?

j *Réponse:* Des capitaines les pilotaient. À cet égard, faites-moi connaître la condition exacte, mais ce que j'ai voulu dire se rapportait au fait que lorsqu'un navire va à l'extérieur, il y a une période durant laquelle les capitaines en question n'utili-

even the handling of the vessel in confined areas is not being done by that master in the foreign ports. It is being done by the pilots.

In short, the plaintiff submitted that since navigational safety requires a comprehensive knowledge of inland waters, the disputed provision meets this requirement as it ensures that ships moving along the Seaway will be piloted by competent officers.

In my view, the mere fact that a ship leaves Canadian inland waters cannot have the effect of transforming it into a danger to navigational safety (in the sense defined by the Federal Court of Appeal) when it eventually returns to Canadian territory. As Le Dain J. said in *Alaska Trainship*, *supra*, navigational safety in the circumstances is guaranteed by the other conditions set out in paragraph 4(1)(c) of the Regulations, in particular the requirements regarding maintenance of the ship (4(1)(c)(i)) and the competence of the officer piloting it (4(1)(c)(iii)). In short, the criterion stated in subparagraph 4(1)(c)(ii) is "a superfluous requirement and can only be there to serve some other purpose not authorized by the Act" (Le Dain J., at page 78). As stated by the Federal Court of Appeal, safety consists of three parts: (1) factors connected with the physical characteristics of the ship; (2) the competence of the master or officer responsible for piloting the ship; and (3) their respective knowledge of local waters. Is a ship less seaworthy or its master less competent because it is re-entering Canadian inland waters? In the case at bar the evidence showed that when it returned to the Seaway the *Canada Marquis* was taken over by Captain M. Armstrong. There is no question that he was highly qualified to do this, since he had been navigating on the said Seaway for over thirty (30) years. What is more, he could not have "tarnished" his river navigational knowledge since he had not been on ocean voyages during the winter. It will be recalled that Mr. Armstrong was temporarily laid off during this time. Moreover, the testimony of Captain Vogt, a witness for the defendant, established that a master who navigates overseas during the winter is at least as competent as one who waits patiently at home for the return of warmer weather.

saient pas leur connaissances des Grands Lacs, et ce ne sont même pas eux qui dirigent le navire dans les zones intérieures des ports étrangers. Ce sont les pilotes.

Bref, selon la demanderesse, puisque la sécurité de la navigation exige une connaissance fouillée des eaux intérieures, la disposition en litige satisfait à cette exigence puisqu'elle prévoit que les navires évoluant sur la voie maritime seront pilotés par des officiers compétents.

Selon moi, le simple fait pour un navire de quitter les eaux intérieures canadiennes ne peut avoir pour effet de transformer ce dernier en un danger pour la sécurité de la navigation (au sens où l'a définie la Cour d'appel fédérale) lorsqu'éventuellement il réintègrera le territoire canadien. Tout comme le disait M. le juge Le Dain dans l'affaire *Alaska Trainship*, précitée, la sécurité de la navigation, en l'espèce, est assurée par les autres conditions énoncées à l'alinéa 4(1)c) du Règlement, notamment les exigences quant au bon entretien du vaisseau [4(1)c)(i)] et quant à la compétence de l'officier qui le pilote [4(1)c)(iii)]. Somme toute, le critère énoncé au sous-alinéa 4(1)c)(ii) constitue "une exigence superflue et qui ne peut figurer que pour servir d'autres buts non autorisés par la Loi" (M. le juge Le Dain, page 78). En effet, tel qu'exprimé par la Cour d'appel fédérale, la sécurité ne comprend que trois (3) éléments: 1) les facteurs liés aux caractéristiques physiques du navire; 2) la compétence du capitaine ou de l'officier chargé de piloter le navire et; 3) leur connaissance respective des eaux locales. Or, un navire est-il en moins bon état, le capitaine est-il moins compétent parce que le vaisseau réintègre les eaux intérieures canadiennes? En l'occurrence, il a été mis en preuve que lors de son retour au sein de la voie maritime, le *Canada Marquis* a été pris en charge par le capitaine M. Armstrong. Or, il n'est pas en doute que ce dernier était hautement qualifié pour ce faire puisqu'il navigue depuis plus de trente (30) ans sur ladite voie maritime. Qui plus est, il n'a pas pu «souiller» ses connaissances en navigation fluviale puisqu'il n'est pas allé sillonner d'autres océans durant la période hivernale. Rappelons-le, M. Armstrong avait été mis à pied temporairement durant cette période. En outre, il ressort du témoignage du capitaine Vogt, témoin pour la partie défenderesse, qu'un capitaine qui navigue outre-mer pendant l'hiver est tout au moins aussi compétent que celui qui attend patiemment chez lui le retour de la saison douce.

Competence and seaworthiness are the only two criteria for determining the concept of safety. As the Court of Appeal said, it is possible that the fact that a ship has never left the Great Lakes region may raise a presumption of competence and knowledge of local waters (page 78), but that is still not a determining criterion in the sense of sections 12 and 14 of the Act.

The plaintiff further argued that the adoption of subparagraph 4(1)(c)(ii) of the Regulations was authorized by paragraph 14(1)(b) of the Act, which authorizes in the interest of safety the promulgation of regulations prescribing the ships or classes of ships that are subject to compulsory pilotage. The plaintiff relied in particular on the following passage from the reasons of Le Dain J. (page 84):

The Authority may well choose as an efficient approach to the control that must be exercised in the interests of safety to make all vessels of a certain size or character subject to compulsory pilotage, with the only exception to the use of a licensed pilot being the provision for pilotage certificates. I cannot see how such an approach could be said to be an *ultra vires* exercise of its regulatory authority.

In the submission of the plaintiff, subparagraph 4(1)(c)(ii) in practice makes a distinction between ships navigating on the Great Lakes: "lakers" as such and "salty lakers", which do not navigate only on the Great Lakes or Canadian inland waters, but are also built and fitted out for transoceanic navigation. In its submission, there is a difference between these two (2) classes of ships, in that the "salty lakers" have all the characteristics of "lakers" but the reverse is not true. Essentially, the subparagraph has the practical effect "[of making] all vessels of a certain size or character subject to compulsory pilotage (that is, those leaving Canadian inland waters)", which the plaintiff submitted does not make it *ultra vires* to that extent.

I should mention that before stating the above opinion (for it was in fact only an opinion on a possible amended regulation), Le Dain J. reaffirmed that the Authority "was not entitled to . . . attempt to limit a proposed category of exemption or waiver by a criterion irrelevant to safety" (page 84). It is true that regulations concerning the character and size of a ship may be justified in

Compétence et bon entretien sont les deux seuls critères étayant cette notion de sécurité. Tel que le disait la Cour d'appel, il est peut-être permis de penser que le fait pour un bateau de ne jamais quitter la région des Grands Lacs puisse constituer une présomption de compétence et de connaissance des eaux locales (page 78), néanmoins, il reste que ce n'est pas un critère déterminant au sens où l'entendent les articles 12 et 14 de la Loi.

En outre, la demanderesse soutient que l'adoption du sous-alinéa 4(1)c)(ii) du Règlement est autorisée par l'alinéa 14(1)b) de la Loi qui autorise, dans l'intérêt de la sécurité, la promulgation de règlements prescrivant les navires ou catégories de navires pouvant être assujettis au pilotage obligatoire. La demanderesse s'appuie plus particulièrement sur le passage suivant des motifs de M. le juge Le Dain (page 84):

L'Administration pourrait certes choisir, comme méthode visant à assurer un contrôle efficace dans l'intérêt de la sécurité, d'astreindre tous les navires d'un certain type et de certaines dimensions au pilotage obligatoire, la seule exception à cela étant la disposition relative au certificat de pilotage. Je ne vois pas comment l'on pourrait qualifier d'*ultra vires* pareil exercice du pouvoir réglementaire.

Selon la demanderesse, le sous-alinéa 4(1)c)(ii) établit en pratique une distinction entre les vaisseaux naviguant sur les Grands Lacs: les «lakers» proprement dits et les «salty lakers», qui eux ne naviguent pas uniquement dans les Grands Lacs ou les eaux intérieures du Canada mais sont aussi construits et équipés pour la navigation transocéanique. En effet, selon elle, il existe une différence entre ces deux (2) catégories de navires, en ce que les «salty lakers» possèdent toutes les qualités des «lakers» mais que l'inverse n'est pas vrai. En somme, le sous-alinéa aurait l'effet pratique «d'astreindre tous les navires d'un certain type et de certaines dimensions (soit ceux qui quittent les eaux intérieures canadiennes) au pilotage obligatoire» ce qui, selon la demanderesse, ne le rend pas *ultra vires* pour autant.

Je désire rappeler qu'avant d'émettre l'opinion précitée (car il ne s'agit, en effet, que d'une opinion sur un éventuel règlement amendé), M. le juge Le Dain avait réaffirmé que l'Administration «n'avait pas le droit d'essayer de limiter une catégorie proposée d'exemptions ou de dispenses d'après un critère sans rapport avec la sécurité» (page 84). Il est vrai que des règlements portant

terms of their possible impact on navigational safety. A ship may in fact constitute a significant source of danger to other ships or, on the contrary, none at all, depending on its tonnage and size. Nonetheless, the ordinary meaning of the words used in paragraph 14(1)(b) of the Act leads the Court to conclude that the classes of ships mentioned in this section are distinguished from each other according to certain criteria based on the physical characteristics of the ships. This is what Le Dain J. means when he speaks of “all vessels of a certain size or character” (My emphasis). In the case at bar, subparagraph 4(1)(c)(ii) creates a distinction which is based not on such distinctions of a physical nature but on the displacement of certain ships. In my opinion, this is not the type of distinction authorized by paragraph 14(1)(b) of the Act. In any case, even assuming that this distinction is legitimate it has to meet a further criterion. It must be justifiable in terms of the safety objective stated in the Act. As pointed out above, there is no connection between the fact of a ship leaving Canadian waters and the concept of safety as defined by the Federal Court of Appeal in *Alaska Trainship, supra*. It is wrong to say that subparagraph 4(1)(c)(ii) of the Regulations makes a distinction between classes of ships navigating on the Great Lakes. Rather, it seeks to make a distinction which has no basis because it is not justified by the Act.

Moreover, it appears from the evidence that this slight difference suggested by the plaintiff between the “lakers” and the “salty lakers”, besides not being recognized by subparagraph 4(1)(c)(ii), does not exist in fact. Nowhere is there any mention of differences between these two types of ships. Lloyds Registry, which lists all ships operating on the seas and oceans, contains no class of ship classified as “salty lakers”. I conclude that subparagraph 4(1)(c)(ii) of the Regulations creates discrimination against the defendant which is not authorized by the Act.

sur le type et les dimensions d'un vaisseau peuvent être justifiés étant donné leur impact possible sur la sécurité de la navigation. Tout dépendant de son tonnage et de ses dimensions, un navire peut, en effet, constituer une source de danger importante ou, au contraire, n'en représenter aucune pour les autres bateaux. Néanmoins, le sens ordinaire des mots employés à l'alinéa 14(1)b) de la Loi nous amène à conclure que les catégories de navires dont on parle à cet article se distinguent les unes des autres selon certaines normes fondées sur les caractéristiques physiques des navires. C'est d'ailleurs ce que M. le juge Le Dain laisse entendre lorsqu'il parle de «tous les navires d'un certain type et de certaines dimensions» (c'est moi qui souligne). En l'espèce, le sous-alinéa 4(1)c)(ii) établit une différence qui trouve sa source, non pas dans de telles distinctions de nature physique, mais bien en fonction de l'aire de déplacement de certains navires. Je suis d'avis que ce n'est pas ce genre de distinction qui est autorisé par l'alinéa 14(1)b) de la Loi. De toute façon en admettant que cette distinction soit légitime, elle doit répondre à un critère additionnel. Elle doit pouvoir se justifier en regard de l'objectif de sécurité prévu par la Loi. Or, tel qu'explicité plus haut, il n'existe aucun lien entre le fait pour un bateau de quitter les eaux canadiennes et la notion de sécurité telle que définie par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Alaska Trainship*, précitée. Il est faux de dire que le sous-alinéa 4(1)c)(ii) du Règlement établit une distinction entre les sortes de vaisseaux naviguant sur les Grands Lacs. Il vise plutôt à établir une distinction qui n'a pas sa raison d'être parce que non justifiée par la Loi.

De plus, il appert de la preuve que cette nuance qu'établit la demanderesse entre les «lakers» et les «salty lakers», en plus de n'être pas reconnue au sous-alinéa 4(1)c)(ii), n'existe pas dans les faits. Nulle part n'est-il fait mention de différences entre ces deux types de vaisseaux. Le Lloyds Registry, dans lequel sont répertoriés tous les navires évoluant sur les mers et les océans, ne signale l'existence d'aucune catégorie de navires cataloguée sous l'appellation de «salty lakers». J'en viens à la conclusion que le sous-alinéa 4(1)c)(ii) du Règlement engendre, contre la défenderesse, une discrimination qui n'est pas autorisée par la Loi.

CONCLUSION:

I am therefore of the opinion that subparagraph 4(1)(c)(ii) is *ultra vires* the regulatory capacity conferred on the Authority by sections 12 and 14 of the Act, in that it has no connection with navigational safety as defined by Le Dain J. in *Alaska Trainship, supra*.

CONCLUSION:

Conséquemment, je suis d'avis que le sous-alinéa 4(1)c)(ii) est *ultra vires* des pouvoirs de réglementation accordés à l'Administration par le biais des articles 12 et 14 de la Loi en ce qu'il n'a aucun rapport avec la sécurité de la navigation telle que la définissait M. le juge Le Dain dans l'affaire *Alaska Trainship*, précitée.