

David Gerald Crabbe (*Appellant*)

v.

Honourable Donald C. Jamieson, Minister of Transport (*Respondent*)

Court of Appeal, Thurlow J., Collier J. and Choquette D.J.—Ottawa, May 29, 30 and 31; June 1, 2 and 9, 1972.

*Maritime law—Civil rights—Commissioner appointed to investigate collision of ships—Canada Shipping Act, Part VIII—Suspension of pilot's licence—Procedure at hearing—Whether charge against ship's pilot to be made before defence called for—Responsibility of Minister to formulate charges.*

A northbound freighter in a narrow channel off the British Columbia coast rounded a point of land to starboard and immediately thereafter collided with a southbound ferry, causing severe damage to the ferry and the loss of three lives. A formal investigation before a Commissioner was held under Part VIII of the *Canada Shipping Act*, and lasted 29 days. In accordance with Rule 7 of the Shipping Casualties Rules, notice of the investigation together with a copy of the questions proposed by counsel for the Minister of Transport to be answered by the court together with a statement of the case in the prescribed form was served on the freighter's pilot and the owners and officers of the two ships. At the hearing witnesses called by counsel for the Minister were examined and cross-examined during the first 22 days. Counsel for the freighter's pilot then declined to call evidence on the ground that he was not required to do so until charges warranting disciplinary action were made against his client, and counsel for the Minister declined to frame charges until all the evidence was in. The Commissioner rejected the contention of appellant's counsel, who called no evidence, and the freighter's pilot was found negligent and his licence suspended for 15 months. He appealed.

*Held*, allowing the appeal, the suspension of appellant's licence should be quashed.

Counsel for the freighter's pilot should have been given a statement of the charge against his client, since it might result in disciplinary action against him, before being called upon to make his defence. The responsibility for formulating charges if disciplinary action is to be taken rests with the Minister.

*The Chelston* [1920] P. 400; *Re Berquist* [1925] 2 D.L.R. 696, applied; *The Princess Victoria* [1953] 2 Lloyd's Rep. 619, distinguished; *Nelson Steam Navigation Co. v. Board of Trade* (1931) 40 Lloyd's Rep. 55; *The Seistan* [1959] 2 Lloyd's Rep. 607, considered; *Koenig v. Minister of Transport* [1971] F.C. 190, referred to.

APPEAL from decision of investigating court under *Canada Shipping Act*.

David Gerald Crabbe (*Appellant*)

c.

L'honorable Donald C. Jamieson, ministre des Transports (*Intimé*)

Cour d'appel; le juge Thurlow, le juge Collier et le juge suppléant Choquette—Ottawa, les 29, 30 et 31 mai; les 1<sup>er</sup>, 2 et 9 juin 1972.

*Droit maritime—Droits civils—Commissaire nommé pour enquêter sur les abordages de navires—Partie VIII de la Loi sur la marine marchande du Canada—Suspension du brevet du pilote—Procédure suivie à l'audience—Doit-on porter l'accusation contre le pilote du navire avant de lui demander de présenter sa défense—Le Ministre est tenu de porter les accusations.*

Dans un chenal étroit au large des côtes de la Colombie-Britannique, un cargo se dirigeant vers le nord doubla un cap à tribord et heurta aussitôt après un traversier qui se dirigeait vers le sud, causant ainsi de graves avaries et le décès de trois personnes. En vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, un commissaire tint une investigation formelle qui dura 29 jours. Conformément à la Règle 7 des Règles sur les sinistres maritimes, on signifia au pilote du cargo et aux propriétaires et officiers des deux navires un avis d'investigation accompagné d'une copie des questions que l'avocat du ministre des Transports soumettait à la Cour ainsi que d'un exposé de l'affaire en la forme prescrite. A l'audience, l'interrogatoire et le contre-interrogatoire des témoins appelés pour le compte du ministère se poursuivirent pendant les 22 premiers jours. L'avocat du pilote du cargo refusa alors d'appeler des témoins au motif qu'il n'y était pas tenu tant qu'on n'avait pas porté d'accusations entraînant une mesure disciplinaire contre son client. Les avocats du ministère refusèrent de formuler les accusations avant la déposition de l'ensemble de la preuve. Le commissaire rejeta la prétention de l'avocat de l'appellant, qui ne présenta pas de preuve. Le pilote du cargo fut jugé coupable de négligence et son brevet suspendu pour 15 mois. Il interjeta appel.

*Arrêt*: l'appel est accueilli; il faut annuler la suspension du brevet de l'appellant.

Avant qu'on lui demande de présenter une défense, l'avocat du pilote du cargo aurait dû connaître l'accusation portée contre son client puisqu'elle risquait d'entraîner des mesures disciplinaires à son égard. C'est au Ministre qu'il revient de porter des accusations si des mesures disciplinaires doivent en découler.

Arrêts suivis: *The Chelston* [1920] P. 400; *Re Berquist* [1925] 2 D.L.R. 696; distinction faite avec l'arrêt: *The Princess Victoria* [1953] 2 Lloyd's Rep. 619; arrêts examinés: *Nelson Steam Navigation Co. c. Board of Trade* (1931) 40 Lloyd's Rep. 55; *The Seistan* [1959] 2 Lloyd's Rep. 607; arrêt mentionné: *Koenig c. Le ministre des Transports* [1971] C.F. 190.

APPEL d'une décision d'une cour d'investigation en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada*.

*L. Langlois, Q.C.* for appellant.

*N. Mullins, Q.C.* and *A. C. Pennington* for respondent.

THURLOW J.—This is an appeal under section 576 of the *Canada Shipping Act*, R.S.C. 1952, c. 29, [now R.S.C. 1970, c. S-9, s. 566] from the decision of a Commissioner appointed under Part VIII of the Act<sup>1</sup> to hold a formal investigation into the circumstances surrounding a collision which occurred in Active Pass in the Province of British Columbia on August 2, 1970, between the M.V. *Queen of Victoria* and the M.V. *Sergey Yesenin*. By the decision in question the Commissioner *inter alia* suspended the licence of the appellant as a pilot for a period of fifteen months and it is from this portion of the decision that the present appeal has been brought.

Active Pass is a narrow body of navigable water some 2½ miles long separating Galiano and Mayne Islands. Its narrowest point is at its southern end where between Helen Point on Mayne Island and the Collinson Point Marker to the northwestward on Galiano Island it is but 2.2 cables wide.

The collision occurred shortly after noon on a clear day with nothing but a tide of some 1 to 2 knots flowing northeastwardly to affect navigation in the pass. The *Sergey Yesenin*, a single screw modern freighter of some 5,212.90 registered tons and 523 feet in length was proceeding northwardly on her approach to the southern end of the pass and, having passed Enterprise Reef Light, some three-quarters of a mile to the southward of the entrance, at a distance of one cable to starboard and having thereafter put her engine on half speed, which would ultimately reduce her speed through the water from 16 to 12 knots, had commenced a right-angled turn to starboard by applying first 10° and then 20° of her helm to round Helen Point and enter the pass when the *Queen of Victoria* appeared from behind the Point at a distance of about half a mile proceeding westwardly in the southern portion of the pass. At about the same time, the *Sergey Yesenin* was seen by those on board the *Queen of Victoria*. The collision occurred a minute later, near the

*L. Langlois, c.r.* pour l'appellant.

*N. Mullins, c.r.* et *A. C. Pennington* pour l'intimé.

LE JUGE THURLOW—Il s'agit en l'espèce d'un appel interjeté, en vertu de l'article 576 de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, S.R.C. 1952, c. 29, [maintenant S.R.C. 1970, c. S-9, art. 566] d'une décision d'un commissaire nommé en vertu de la partie VIII de la Loi<sup>1</sup> pour faire une investigation formelle sur les circonstances entourant un abordage qui s'est produit dans Active Pass, en Colombie-Britannique, le 2 août 1970, entre le N.M. *Queen of Victoria* et le N.M. *Serghei Iessenine*. Par la décision en question, le commissaire a, entre autres choses, suspendu le brevet de pilote de l'appellant pour une période de quinze mois; c'est de cette partie de la décision qu'il est fait appel.

Active Pass est une passe navigable d'environ 2 milles et demi de longueur, séparant les îles Galiano et Mayne. Sa partie la plus étroite est située à l'extrémité sud où, entre Helen Point sur l'île Mayne et la balise de Collinson Point au nord-ouest sur l'île Galiano, elle n'est large que de 2.2 encablures.

L'abordage s'est produit peu après midi par une belle journée; rien, si ce n'est une marée d'un ou deux nœuds allant vers le nord-est, ne pouvait influencer sur la navigation dans la passe. Le *Serghei Iessenine*, un cargo moderne à hélice unique, d'environ 5,212.90 tonneaux de jauge officielle et long de 523 pieds, approchait de l'extrémité sud de la passe, se dirigeant vers le nord; ayant laissé à une encablure sur tribord le phare d'Enterprise Reef, environ trois quarts de mille au sud de l'entrée, et ayant par la suite ramené sa vapeur à demi-vitesse, réduisant ainsi sa vitesse en surface de 16 à 12 nœuds, il avait amorcé un virage à angle droit vers tribord en tournant la barre tout d'abord de 10 degrés et ensuite de 20 degrés pour contourner Helen Point et entrer dans la passe; c'est alors que le *Queen of Victoria* est apparu derrière la pointe, à environ un demi-mille, se dirigeant vers l'ouest dans la partie sud de la passe. Presqu'au même moment, les personnes à bord du *Queen of Victoria* aperçurent le *Serghei Iessenine*. L'abordage s'est produit une minute plus tard,

middle of the channel, when the port side of the stem of the *Sergey Yesenin* struck the port side of the *Queen of Victoria* between her bridge and her funnel at an angle of some 40°-45° causing severe damage to the *Queen of Victoria* and the loss of the lives of three of her passengers. In the interval between the sighting of the *Queen of Victoria* and the collision, the engine of the *Sergey Yesenin* had been put full astern and had commenced to take some of the way off the vessel.

The learned Commissioner found in answer to Questions 7C and 7D that the appellant as pilot had the conduct of the *Sergey Yesenin* at the material time prior to and at the time of the collision and in answer to Questions 11, 14 and 15 found as follows:

QUESTION 11. Did the collision occur in a narrow channel within the meaning of Rule 25 of the Collision Regulations and if so were its provisions complied with by the persons having the conduct of—

- A. The "Queen of Victoria"; and
- B. The "Sergey Yesenin"?

ANSWER: Yes.  
A. No.  
B. No.

QUESTION 14. What was the cause of the collision?

ANSWER: The cause of the collision was the failure of those having the conduct of the "Queen of Victoria" and of the "Sergey Yesenin"

FIRSTLY to observe the provisions of Rule 25(a) and 25(b) of the Collision Regulations, in that

- (1) each vessel failed to keep sufficiently to her starboard side of the channel,
- (2) there was an absence of the proper standard of alertness and caution in the conduct of each vessel in the rounding of the bend in the channel formed by Helen Point; and their failure

SECONDLY to take prompt decisive starboard action on sighting.

QUESTION 15. Was the collision caused or contributed to by the wrongful act or default by any person or persons and if so what were those wrongful acts or defaults and by whom were they committed.

ANSWER: Yes, as follows:

Captain D. G. Crabbe

- (a) approached the bend of Helen Point on dangerous courses;
- (b) commenced rounding Helen Point at excessive speed;

presqu'au milieu du chenal, lorsque le côté bâbord de l'étrave du *Serghei Iessenine* a frappé, à un angle de 40 à 45 degrés, le côté bâbord du *Queen of Victoria* entre sa passerelle et sa cheminée, endommageant sérieusement ce dernier et entraînant le décès de trois de ses passagers. Entre le moment où il aperçut le *Queen of Victoria* et celui de l'abordage, le *Serghei Iessenine* avait fait machine arrière toute, ce qui avait commencé à diminuer l'erre du navire.

D'après les réponses aux questions 7C et 7D, le savant commissaire a établi que l'appelant, en tant que pilote, dirigeait le *Serghei Iessenine* avant et au moment de l'abordage; d'après les réponses aux questions 11, 14 et 15, il a établi ce qui suit:

[TRADUCTION] QUESTION 11. L'abordage s'est-il produit dans un chenal étroit au sens de la Règle 25 des Règles sur les abordages et, s'il en est ainsi, cette règle a-t-elle été respectée par les personnes conduisant—

- A. Le «Queen of Victoria»; et
- B. Le «Serghei Iessenine»?

RÉPONSE: Oui.  
A. Non.  
B. Non.

QUESTION 14. Quelle a été la cause de l'abordage?

RÉPONSE: L'abordage a été provoqué par ceux qui dirigeaient le «Queen of Victoria» et le «Serghei Iessenine», car ils ont omis:

Premièrement d'observer la Règle 25a) et 25b) des Règles sur les abordages, dans la mesure où

- (1) les deux navires ont omis de rester suffisamment à leur droite du chenal,
- (2) les mesures normales de vigilance et de précaution à prendre en conduisant un navire qui aborde le coude du chenal formé par Helen Point n'ont pas été prises; et

Deuxièmement de virer promptement et de façon décisive vers tribord en s'apercevant.

QUESTION 15. L'abordage est-il directement ou indirectement imputable à la faute ou à la prévarication d'une ou de plusieurs personnes, et s'il en est ainsi, quelles sont ces fautes ou prévarications et qui les a commises?

RÉPONSE: Oui, de la manière suivante:

Le capitaine D. G. Crabbe

- a) s'est approché du coude d'Helen Point sur une route dangereuse;
- b) a commencé à doubler Helen Point à une vitesse excessive;

(c) failed to take immediate decisive starboard action on sighting "Queen of Victoria".

Captain R. J. Pollock

(a) failed to maintain a proper look-out with respect to the movements of the "Cape Russell" which he was overtaking on his starboard side when knowledge of the position of that vessel was essential to enable him to navigate properly the remainder of the narrow channel through which his vessel was proceeding;

(b) approached Helen Point on the wrong side of the channel so that his vessel was on the wrong side when sighted by the other.

In the review of the facts contained in the annex to his report the learned Commissioner found *inter alia* that the point where the collision occurred was to the northward of the centre of the channel, that the *Sergey Yesenin* ought to have approached the entrance from Enterprise Reef on a course further to the westward and that for the *Sergey Yesenin* any speed above 6 to 8 knots when approaching the entrance to the pass would have been excessive in the circumstances even on a wider approach than that made by her.

The authority of a court of investigation constituted under section 558 of the *Canada Shipping Act* to cancel or suspend the licence of a pilot is contained in section 568 of the Act which provides as follows:

568. (1) The certificate of a master, mate, or engineer, or the licence of a pilot may be cancelled or suspended

(a) by a court holding a formal investigation into a shipping casualty under this Part, or by a naval court constituted under this Act, if the court finds that the loss or abandonment of, or serious damage to, any ship, or loss of life, has been caused by his wrongful act or default, but the court shall not cancel or suspend a certificate unless one at least of the assessors concurs in the finding of the court;

(b) by a court holding an inquiry under Part II or under this Part into the conduct of a master, mate, or engineer, if it finds that he is incompetent, or has been guilty of any gross act of misconduct, drunkenness, or tyranny, or that in a case of collision he has failed to render such assistance or give such information as is required under Part XII; or

(c) by any naval or other court where under the powers given by this Part the holder of the certificate is superseded or removed by that court.

(2) The provisions of this Part relating to the manner in which such certificates shall be dealt with shall, so far as they are applicable, extend to pilots' licences, which are

c) a omis de virer immédiatement et de façon décisive vers tribord en apercevant le «Queen of Victoria».

Le capitaine R. J. Pollock

a) a omis de surveiller de façon appropriée les mouvements du «Cape Russell» qu'il dépassait à tribord, alors qu'il lui était essentiel de connaître la position de ce navire pour pouvoir naviguer sûrement dans le reste de l'étroit chenal par lequel son navire passait;

b) s'est approché d'Helen Point du mauvais côté du chenal, si bien que son navire était du mauvais côté quand l'autre l'a vu.

Dans l'analyse des faits figurant en annexe à son rapport, le savant commissaire a estimé notamment que l'abordage s'est produit au nord du centre du chenal, que le *Serghei Iessenine* aurait dû aborder l'entrée de la passe, depuis Enterprise Reef, sur une route plus à l'ouest et que, pour le *Serghei Iessenine*, il aurait été excessif, dans les circonstances, de faire plus de 6 ou 8 nœuds en abordant l'entrée de la passe, même si son approche avait été plus large que celle qu'il a prise.

Les pouvoirs d'un tribunal d'enquête, constitué en vertu de l'article 558 de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, pour annuler ou suspendre le brevet d'un pilote lui sont conférés par l'article 568 de la Loi, qui prévoit ce qui suit:

568. (1) Le certificat d'un capitaine, d'un lieutenant ou d'un mécanicien, ou le brevet d'un pilote, peut être annulé ou suspendu

a) par une cour tenant une investigation formelle sur un sinistre maritime en vertu de la présente Partie, ou par une cour maritime constituée en vertu de la présente loi, si la cour constate que la perte ou l'abandon ou l'avarie grave d'un navire, ou la perte de vies, a pour cause la faute ou la prévarication dudit capitaine, lieutenant, mécanicien ou pilote; mais la cour ne doit annuler ou suspendre un certificat que si au moins un des assesseurs se rallie à sa conclusion;

b) par une cour tenant une enquête en vertu de la Partie II, ou en vertu de la présente Partie, sur la conduite d'un capitaine, d'un lieutenant ou d'un mécanicien, si elle constate qu'il est incompetent ou qu'il s'est rendu coupable d'inconduite, d'ivresse ou de tyrannie grossière, ou que, dans le cas d'un abordage, il n'a pas prêté l'assistance ni fourni les renseignements prévus à la Partie XII; ou

c) par une cour maritime ou autre lorsque, en vertu des pouvoirs conférés par la présente Partie, le titulaire du certificat est remplacé et révoqué par ladite cour.

(2) Les dispositions de la présente Partie relatives à la manière de traiter ces certificats, s'étendent, pour autant qu'elles sont applicables, aux brevets de pilote qui sont

subject to cancellation or suspension in the same manner as the certificate of a master, mate or engineer, is subject to cancellation or suspension under this Part.

(3) The court may, instead of cancelling or suspending any such licence, penalize any licensed pilot in any sum not exceeding four hundred dollars and not less than fifty dollars, and may make order for the payment of such penalty by instalments or otherwise, as it deems expedient.

(4) Any penalty incurred under this section may be recovered in the name of Her Majesty in a summary manner with costs under the provisions of the *Criminal Code* relating to summary convictions.

(5) Where any case before any such court as aforesaid involves a question as to the cancelling or suspending of a certificate, that court shall, at the conclusion of the case or as soon afterwards as possible, state in open court the decision to which they have come with respect to the cancelling or suspending thereof.

(6) The court shall in all cases send a full report on the case with the evidence to the Minister, and shall also, if they determine to cancel or suspend any certificate, send the certificate cancelled or suspended to the Minister with their report.

(7) A certificate shall not be cancelled or suspended by a court under this section, unless a copy of the report, or a statement of the case on which the investigation or inquiry has been ordered, has been furnished before the commencement of the investigation or inquiry to the holder of the certificate.

(8) Each assessor who does not concur in and sign the finding of the court shall state in writing his dissent therefrom and the reasons for that dissent.

With respect to the procedure in such a court of investigation section 565 provides that formal investigations shall be held in some town hall or county court house, or public building or in some other suitable place to be determined by the court, section 566(2) provides that the proceedings of the court shall be assimilated as far as possible to those of the ordinary courts of justice, with the like publicity, and section 578 provides that the Governor-in-Council may make rules for the carrying into effect of the enactments relating to . . . formal investigations . . . "and, in particular, with respect to the appointment and summoning of assessors, the procedure, the parties, the persons allowed to appear and the notice to the parties or the persons affected."

The Shipping Casualties Rules made pursuant to this authority follow very closely those prescribed under the corresponding provisions of

sujets à annulation ou à suspension, de la même manière que le certificat d'un capitaine, d'un lieutenant ou d'un mécanicien est sujet à annulation ou à suspension en vertu de la présente Partie.

(3) La cour peut, au lieu d'annuler ou de suspendre un tel brevet, imposer à un pilote breveté une amende de quatre cents dollars au maximum et cinquante dollars au minimum, et elle peut ordonner le paiement de cette amende par versements ou d'autre façon, selon qu'elle le juge opportun.

(4) Toute amende encourue en application du présent article peut être recouvrée par voie sommaire au nom de Sa Majesté, avec dépens, en vertu des dispositions du *Code criminel* relatives aux déclarations sommaires de culpabilité.

(5) Lorsqu'une affaire portée devant une telle cour, comme il est dit ci-dessus, comporte une question touchant l'annulation ou la suspension d'un certificat, la cour doit, à l'issue de l'affaire ou aussitôt que possible par la suite, faire connaître en audience publique la décision à laquelle elle en est venue relativement à l'annulation ou à la suspension du certificat.

(6) La cour doit, dans tous les cas, expédier au Ministre un rapport complet sur l'affaire, en y joignant la preuve, et doit aussi, si elle décide d'annuler ou de suspendre un certificat, renvoyer au Ministre le certificat annulé ou suspendu avec son rapport.

(7) Un certificat ne doit pas être annulé ni suspendu par une cour en vertu du présent article sans qu'ait été fourni au titulaire du certificat, avant le commencement de l'investigation ou de l'enquête, une copie du rapport ou un exposé de l'affaire sur laquelle a été ordonnée l'investigation ou l'enquête.

(8) Chaque assesseur qui ne se rallie pas à la conclusion de la cour et ne la signe pas doit mentionner par écrit sa dissidence et les motifs.

En ce qui concerne la procédure devant cette cour d'investigation, l'article 565 prévoit que les investigations formelles doivent être tenues dans un hôtel de ville, un palais de justice, ou autre édifice public ou dans tout autre lieu convenable que la cour désigne; l'article 566(2) prévoit que les délibérations de la cour sont autant que possible assimilées à celles des tribunaux judiciaires et qu'elles sont publiques au même titre; l'article 578 prévoit que le gouverneur en conseil peut établir des règles pour rendre exécutoires les dispositions législatives se rapportant . . . aux investigations formelles . . . «et, en particulier, à la nomination et l'assignation des assessors, à la procédure, aux parties, aux personnes admises à comparaître et à l'avis aux parties et aux personnes intéressées».

Les Règles sur les sinistres maritimes établies conformément à ce pouvoir suivent de très près celles qui ont été établies en vertu des dispositions correspondantes des *Merchant Shipping*

the *Merchant Shipping Acts* of the United Kingdom and include the following:

7. (1) When an investigation has been ordered, the Minister may cause a notice, to be called a notice of investigation, to be served on the owner, master, and officers or any ship involved in the casualty that is to be investigated and on any other person who in his opinion ought to be made party to the proceedings.

(2) A notice of investigation shall contain a statement of the case, together with a statement of the questions which, on the information then available, are to be raised on the hearing of the investigation, and shall be in the form of Form No. 1 of the Schedule, with such variation as circumstances may require.

(3) An officer of the Department thereunto authorized by the Minister may, at any time before the hearing of an investigation, by a subsequent notice amend, add to, or delete any of the questions specified in the notice of investigation.

8. The Minister and any person upon whom a notice of investigation has been served shall be a party to the proceedings.

10. The statement of the case contained in a notice of investigation shall consist of the date, place and nature of the accident to the vessel or vessels into which such investigation has been ordered.

16. (1) An investigation shall commence with the calling of witnesses on behalf of the Department, who may be examined, cross-examined and re-examined in such order as the Court may direct.

(2) Questions asked and documents tendered as evidence in the course of the examination of witnesses called on behalf of the Department shall not be open to objection merely on the ground that they do or may raise questions which are not contained in, or which may vary from, the statement of the case, or questions specified in the notice of investigation or subsequent notices referred to in section 7.

17. (1) When the examination of the witnesses called on behalf of the Department has been concluded, the representative of the Department shall state in open Court the questions concerning the casualty, and the conduct of the certificated officers or other persons connected therewith, upon which the opinion of the Court is desired.

(2) In framing the questions for the opinion of the Court, any officer of the Department thereunto authorized by the Minister may make such modifications in, additions to, or deletions from the questions in the notice of investigation or subsequent notices referred to in section 7, as, having regard to the evidence, he may deem necessary.

18. After the questions for the opinion of the Court have been stated, the Court shall hear the parties to the investigation, and shall determine the questions so stated; each party to the investigation may address the Court and produce witnesses, or recall any of the witnesses who have already been examined for further examination, and generally adduce evidence; the parties shall be heard and their wit-

*Acts* du Royaume-Uni, et comprennent les articles suivants:

7. (1) Lorsqu'une investigation a été ordonnée, le Ministre peut faire signifier un avis, appelé «avis d'investigation», au propriétaire, au capitaine et aux officiers de tout navire impliqué dans le sinistre devant faire l'objet de l'investigation, ainsi qu'à toute autre personne qui, selon lui, doit être partie aux procédures.

(2) Un avis d'investigation doit contenir un exposé de l'affaire, ainsi qu'un exposé des questions qui, d'après les renseignements alors disponibles, seront soulevées à l'audience, et il doit être rédigé selon la formule 1 de l'Annexe, compte tenu des changements nécessités par les circonstances.

(3) Un fonctionnaire du ministère autorisé à cet effet par le Ministre peut, à toute époque antérieure à l'audience, au moyen d'un avis subséquent, modifier, compléter ou supprimer l'une quelconque des questions spécifiées dans l'avis d'investigation.

8. Le Ministre et toute personne à qui a été signifié un avis d'investigation sont parties aux procédures.

10. L'exposé de l'affaire contenu dans un avis d'investigation doit comprendre la date, le lieu et la nature du sinistre maritime qui fait l'objet de l'investigation.

16. (1) Une investigation commence par l'appel, pour le compte du ministère, de témoins qui peuvent être interrogés, contre-interrogés et interrogés de nouveau dans l'ordre déterminé par la Cour.

(2) Les questions posées et les documents présentés en preuve au cours de l'interrogatoire des témoins appelés pour le compte du ministère ne peuvent donner lieu à des objections pour le seul motif qu'ils soulèvent ou peuvent soulever des questions ne figurant pas à l'exposé de l'affaire ou susceptibles de s'en écarter, ou des questions spécifiées dans l'avis d'investigation ou dans les avis subséquents mentionnés à l'article 7.

17. (1) Une fois terminé l'interrogatoire des témoins appelés pour le compte du ministère, le représentant de ce dernier expose à huis ouvert les questions dont il désire saisir la Cour relativement au sinistre et à la conduite des officiers brevetés ou autres personnes visées.

(2) Dans la rédaction du texte des questions à déférer à la Cour, tout fonctionnaire du ministère autorisé à cet effet par le Ministre peut opérer, dans l'avis d'investigation ou dans les avis subséquents mentionnés à l'article 7, les modifications, additions ou suppressions qu'il peut juger nécessaires, eu égard à la preuve.

18. Après l'exposé des questions à déférer à la Cour, cette dernière entend les parties dans l'investigation et décide les questions ainsi exposées; chacune des parties dans l'investigation peut faire une plaidoirie et produire des témoins, ou rappeler, en vue d'un interrogatoire plus approfondi, l'un quelconque des témoins déjà interrogés et, d'une manière générale, apporter des preuves; les parties sont

nesses examined, cross-examined and re-examined in such order as the Court shall direct; and there may be produced and examined on behalf of the Department further witnesses, who may be cross-examined by the parties, and re-examined for the Department.

19. When the whole of the evidence in relation to the questions for the opinion of the Court has been presented any of the parties may address the Court upon the evidence, and the representative of the Department may address the Court in reply upon the whole case.

In the present instance the proceedings of the court of investigation extended over some 29 days. During the first 22 days most of the persons who gave evidence, including the appellant, were called and examined by counsel for the Minister and were cross-examined by counsel on behalf of the master and first officer of the *Queen of Victoria*, and of her owner, who was separately represented, and the owner and master of the *Sergey Yesenin*, who were also separately represented, as well as by counsel for the appellant. Each of these parties had been given notice of the holding of the investigation pursuant to Rule 7 of the Shipping Casualties Rules together with a copy of the questions to be answered by the Court and a statement of the case in the prescribed form. None of them, however, had been informed of any conduct on his part which it was proposed to make the basis of a submission of a wrongful act or default by him which caused the damage or loss of life. What they had on that point, up to the time of conclusion of the examination of the witnesses called by counsel for the Minister and the reading by him of the questions, consisted simply of what may have been implicit in the statements made and questions put by counsel in the course of the examination of the various witnesses and the answers given by such witnesses. In this situation when the questions had been read by counsel for the Minister as required by Rule 17(1) and the stage of the proceedings referred to in Rule 18 had been reached, counsel for the appellant, on being asked if he proposed to call evidence, submitted that it would not be feasible to offer a defence when no charges against his client had been stated and that he was entitled to be informed of the charges to be answered before being required to put forward a defence. The response of counsel for the Minister to this submission was in effect that he could not at

entendues et leurs témoins interrogés, contre-interrogés et interrogés de nouveau dans l'ordre déterminé par la Cour; et il peut être produit et interrogé pour le compte du ministère d'autres témoins qui peuvent être contre-interrogés par les parties et interrogés de nouveau pour le compte du ministère.

19. Lorsque toute la preuve relative aux questions déferées à la Cour a été présentée, toute partie peut plaider sur la preuve, et le représentant du ministère peut plaider en réplique sur l'ensemble de la cause.

Dans la présente affaire, les procédures devant la cour d'investigation se sont prolongées pendant 29 jours. Durant les 22 premiers jours, la plupart des comparants, y compris l'appelant, ont été appelés et interrogés par l'avocat du Ministre et contre-interrogés par l'avocat du capitaine et du second du *Queen of Victoria*, par celui du propriétaire de ce navire, par celui du propriétaire et du capitaine du *Serghei Iessenine*, ainsi que par l'avocat de l'appelant. Toutes les parties ont reçu l'avis les informant de la tenue de l'enquête conformément à la Règle 7 des Règles sur les sinistres maritimes, ainsi qu'une copie des questions auxquelles la cour devait répondre et un exposé de l'affaire en la forme prescrite. Cependant, on ne leur a pas dit sur quoi on avait l'intention de fonder une prétention de faute ou de prévarication de leur part qui aurait entraîné les avaries ou pertes de vie. Jusqu'à la fin de l'interrogatoire des témoins appelés par l'avocat du Ministre et de la lecture qu'il fit des questions, les renseignements qu'ils détenaient sur ce point consistaient simplement en ce qui pouvait ressortir implicitement des déclarations de l'avocat et des questions qu'il avait posées au cours de l'interrogatoire des différents témoins et des réponses de ces derniers. Étant donné la situation, quand l'avocat du ministère a lu les questions, comme l'exige la Règle 17(1), et à l'étape de la procédure visée par la Règle 18, l'avocat de l'appelant, comme on lui demandait s'il se proposait d'appeler des témoins, a fait valoir qu'il lui était impossible d'offrir une défense alors qu'aucune accusation n'avait été portée contre son client, et qu'il était en droit de connaître les accusations auxquelles il devait répondre avant qu'on lui demande de présenter une défense. L'avocat du Ministre lui répondit, en substance, qu'il n'était pas encore en mesure d'exposer les accusations, qu'il avait besoin de tous les éléments de preuve avant de pouvoir le

that stage state the charges, that he needed to have all the evidence in before he could do so and that he would be entitled after the defence evidence of all the parties had been completed to frame charges based on what might appear from such evidence. It seems apparent therefore that even if the officers of or counsel for the department had in mind at that stage certain matters of the appellant's conduct which could have been the subject of adverse findings, as I do not doubt they did, counsel for the Minister declined at that stage to state them because he considered it possible that other or additional subject-matter might appear from evidence that might be adduced by some one or more of the parties seeking to defend himself from imputation of fault and because he wanted to retain his freedom to add or substitute at the end charges not then in contemplation.

The submission of counsel for the appellant was, however, rejected by the learned Commissioner who ruled that it was "up to counsel to assess the evidence heard so far and to decide just in what hazard, if any, a particular client seems to be". Thereafter no evidence was offered on behalf of the appellant though counsel for him made a lengthy argument on the evidence which had already been presented.

The submission made by counsel for the appellant before the Commissioner was raised again before us and was answered by counsel for the Minister who took substantially the same position he had taken before the Commissioner.

In my opinion the submission of counsel for the appellant that he was entitled to have a statement of the "charge" or of the conduct warranting the exercise by the Court of its powers to discipline him before being called upon to present his evidence or make his submission to the Court was sound and with respect I think it ought to have been upheld. The position is, I think, made clear by a passage from the 1929 edition of *Shipping Enquiries and Courts* by A. R. G. McMillan, M.A., LL.B., at page 101:

**FORM OF PROCEEDINGS.—**

Proceedings in court require to be carefully distinguished from proceedings in a criminal action in a court of justice.

faire, et qu'il serait en droit, après les dépositions en défense de toutes les parties, de formuler des accusations fondées sur ce qui pourrait ressortir de ces témoignages. Manifestement, même si, à cette étape de la procédure, les fonctionnaires ou l'avocat du ministère avaient à l'esprit certains aspects de la conduite de l'appellant susceptibles d'entraîner sa condamnation, et je ne doute pas que c'était le cas, l'avocat du Ministre a refusé de les exposer immédiatement, car il estimait possible que les preuves produites par l'une ou l'autre des parties en cherchant à se défendre de l'imputation révèlent des données nouvelles ou supplémentaires. En outre, il voulait garder la liberté d'ajouter à la fin des accusations qui n'étaient pas encore envisagées ou de les modifier.

Toutefois, le savant commissaire a rejeté la prétention de l'avocat de l'appellant et a décidé que c'était [TRADUCTION] «à l'avocat d'évaluer les dépositions entendues jusque-là, et de décider quel risque au juste, le cas échéant, tel client courrait». Par la suite, on n'a produit aucune preuve au nom de l'appellant, bien que son avocat ait longuement plaidé en fonctions des preuves déjà présentées.

L'argument invoqué par l'avocat de l'appellant devant le commissaire a été repris devant nous, et l'avocat du Ministre y a répondu en adoptant fondamentalement la même attitude que devant le commissaire.

L'avocat de l'appellant soutenait qu'il était fondé à obtenir une déclaration concernant l'«accusation» ou à savoir ce qui, dans la conduite de son client, justifiait que la Cour exerce son pouvoir de discipline à son égard, avant qu'on lui demande de présenter ses preuves ou de faire valoir ses prétentions devant la Cour; à mon avis, cette prétention était justifiée et, en toute déférence, je pense qu'on aurait dû y donner suite. J'estime qu'un passage de l'édition de 1929 du *Shipping Enquiries and Courts*, de A. R. G. McMillan, M.A., LL.B., clarifie l'état du droit en la matière. Il déclare à la page 101:

[TRADUCTION] **FORMES DES PROCÉDURES.—**

Il faut soigneusement distinguer les procédures devant la cour de celles d'une poursuite pénale devant un tribunal



They take the form of the investigation of the cause of a casualty. *From the nature of the case, however, it may be necessary to combine the investigation, which is the primary purpose of the proceedings, with an examination of a "charge" against an individual. The charge may have consequences which, although not formally criminal, are highly penal, and it is, therefore, necessary that the person "charged" should have an opportunity of making a defence.* For these reasons, proceedings differ, on the one hand, from a simple investigation of a question of fact, and, on the other, from a criminal prosecution in a court of justice. They retain, however, the character of an investigation throughout, and evidence is led by the Board of Trade, not in order to secure the conviction of any individual, but to elucidate clearly the causes of the casualty whatever they may be. They fall into two clearly defined stages. In the first, a general investigation of the circumstances of the casualty takes place. In the second, by means of questions put to the court by the Board of Trade, its causes are more precisely determined. (Emphasis added.)

Here, as I see it, if a possible consequence for the appellant was that his licence might be suspended it was necessary that there be combined with the investigation the *examination of a "charge" against him* and it was necessary that he be given an opportunity to make a defence to that charge. It follows, in my opinion, that he was entitled to be notified of the charge before being called upon to make his defence.

This position is in my view supported by the judgments in *The Chelston* [1920] P. 400, *Re Berquist* [1925] 2 D.L.R. 696 and *Nelson Steam Navigation Company Ltd. v. Board of Trade (The "Highland Hope")* (1931) 40 Lloyd's Rep. 55. In *The Chelston* Sir Henry Duke, The President of the Probate, Divorce and Admiralty Division said at page 406:

I say nothing about foreign systems of law, but I think it is true of our own system and of the law which prevails throughout the British Empire, that, as an elementary principle of justice inherent in our law, there must be a hearing and there must be a charge preferred before a penalty can be inflicted. The provisions of the Merchant Shipping Act to which reference has been made in this case—the particular provisions which direct that this or that step shall be taken—are merely modes of securing for the persons affected the benefit of that principle of our jurisprudence. The provisions of the rules framed by the Lord Chancellor are provisions with the same object. But it seems to me that the interests of shipmasters are more effectively protected rather than less by being embodied in that provision in s. 36 of the Canadian Act of 1908, instead of being limited by specific directions in rules. It makes it easier to administer justice if one has specific directions in rules which show how the interest of the suitor is protected, but if the matter

judiciaire. Elles prennent la forme d'une enquête sur la cause d'un sinistre. *Toutefois, selon les circonstances de l'espèce, il peut être nécessaire de combiner l'enquête, qui est le but premier de ces procédures, et l'examen d'une «accusation» contre un individu. L'accusation peut avoir des conséquences qui, sans être formellement régies par le droit criminel, ont un caractère nettement pénal; en conséquence, il devient nécessaire que la personne «accusée» ait la possibilité de se défendre.* Pour ces motifs, ces procédures diffèrent, d'une part, de la simple enquête portant sur une question de faits et, d'autre part, d'une poursuite criminelle devant un tribunal judiciaire. Elles gardent toutefois pendant toute leur durée le caractère d'une enquête; les preuves sont apportées par le *Board of Trade*, non dans le but d'obtenir l'inculpation d'un individu, mais dans celui d'élucider les causes du sinistre quelles qu'elles soient. Les procédures sont menées en deux étapes clairement définies. Dans la première, il s'agit d'une enquête générale sur les circonstances du sinistre; dans la deuxième, par les questions que le *Board of Trade* pose à la cour, les causes en sont plus précisément définies. (Les italiques sont de moi.)

En l'espèce, à mon avis, dès lors que la suspension du brevet de l'appelant pouvait s'en suivre, il fallait ajouter à l'enquête l'*examen d'une «accusation» contre lui*, et lui permettre de présenter une défense contre cette accusation. Il s'ensuit, selon moi, qu'il était fondé à prendre connaissance de l'accusation avant qu'on ne lui demande de présenter sa défense.

Ce point de vue me paraît soutenu par les arrêts *The Chelston* [1920] P. 400, *Re Berquist* [1925] 2 D.L.R. 696 et *Nelson Steam Navigation Company Ltd. c. Board of Trade (The «Highland Hope»)* (1931) 40 Lloyd's Rep. 55. Dans l'arrêt *The Chelston*, Sir Henry Duke, président de la *Probate, Divorce and Admiralty Division*, déclarait, à la page 406:

[TRANSDUCTION] Sans parler des systèmes de droit étrangers, je pense qu'il est exact de dire de notre propre système juridique et du droit qui prévaut dans l'ensemble de l'Empire britannique qu'ils comportent un principe élémentaire de justice: les parties doivent être entendues, et une accusation doit avoir été portée, avant que l'on puisse infliger une peine. Les dispositions du *Merchant Shipping Act* que l'on allègue dans cette affaire, c'est-à-dire celles qui enjoignent de faire telle ou telle démarche, sont simplement des moyens d'assurer aux personnes en cause le bénéfice de ce principe de notre droit. Les dispositions des règles établies par le lord chancelier poursuivent le même but. Il ne semble par ailleurs que l'on a renforcé, plutôt qu'affaibli, les droits des commandants de bord en les insérant dans cette disposition de l'art. 36 de la Loi canadienne de 1908, au lieu de les circonscire par des directives précises dans des règles. Il est plus facile de rendre la justice si l'on dispose de directives précises dans les règles, indiquant comment l'intérêt du

be at large, and one merely has to do justice, then it is sufficient to say that the interest of the suitor, in this case the appellant, shall not be prejudiced unless he has had an opportunity of making a defence.

Later at page 407 he said:

In this case there was a searching inquiry conducted by skilled persons with great care and they exposed by a number of questions a great variety of matters on which it would have been quite competent to representatives of the Board of Trade, or any other complainant, to have submitted to the Court that the master was in default in respect of one or more of those matters, but that step never was taken. The investigation was completed by the evidence of the master and the chief officer, and there the matter was left. It may be that it would have been easier for the Canadian Wreck Commissioner if he had had the guidance of a set of rules like that contained in the Lord Chancellor's rules in this country, but that is entirely a matter for the Canadian administration. Those who administer the jurisdiction of Canada are perfectly competent to say whether rules should be laid down to secure definite objects, or whether those objects should be left to be secured by general principles of law. Rules are not laid down in this matter. The Court is left at large as to direct what means shall be taken to secure that the holder of the certificate has an opportunity of making a defence. In the present case, by reason of the exceptional circumstances, the necessity of formulating charges was overlooked. No charges were ever formulated, and the first notice the master had of the charges it was proposed to make against him was in the findings of the Court by which he was found guilty of certain of them.

It will be observed that the first sentence from this quotation indicates that the Court was not prepared to accept the position that the hearing of the evidence presented was a sufficient notice of what was to be urged as a basis for disciplinary action without "charges" thereon being formulated and without giving the person affected notice of such charges and an opportunity of making a defence thereto. It is also to be observed that the Canadian law now includes rules which are substantially the same as the rules to which the learned judge refers. Section 36 of the *Canada Shipping Act, 1908*, which provided that "The certificate shall not be cancelled or suspended unless the owner of the certificate has had an opportunity of making a defence" is no longer in the Act but in my opinion it is beyond question that the principle still applies under the rules and is to be kept in mind in reading and construing them. It is to these rules, however, as I see it, that one must now look to see what the procedural rights of a party are and how he is to be entitled to protect himself in such a court. It is I think clear as well

plaideur est protégé, mais si la question est laissée à l'initiative du tribunal, et qu'on a simplement à rendre justice, alors il suffit de dire qu'il ne sera pas porté préjudice à l'intérêt du plaideur, en l'espèce l'appellant, à moins qu'il ait eu la possibilité de présenter une défense.

Plus loin, à la page 407, il déclarait:

[TRADUCTION] En l'espèce, des personnes compétentes ont mené avec grand soin une enquête minutieuse. Par un certain nombre de questions, elles ont soulevé un vaste éventail de circonstances dont les représentants du *Board of Trade*, ou tout autre plaignant, auraient valablement pu se prévaloir pour soutenir devant la Cour que le capitaine était fautif à l'égard d'une ou de plusieurs d'entre elles; mais cette démarche n'a jamais eu lieu. A la fin de l'enquête, le capitaine et le second ont présenté leur témoignage, et la question en est restée là. Il se peut que la tâche du commissaire d'épaves du gouvernement canadien eût été facilitée s'il avait eu pour guide un ensemble de règles analogues aux règles établies dans notre pays par le lord chancelier; mais il s'agit là strictement d'un problème administratif canadien. Le législateur canadien est tout à fait compétent pour décider s'il y a lieu d'établir des règles en fonction d'objectifs précis, ou si l'on doit s'en remettre aux principes généraux du droit. Il n'a établi aucune règle en la matière. La Cour a une entière discrétion pour décider des moyens d'assurer au détenteur d'un permis la possibilité de présenter une défense. En l'espèce, en raison de circonstances exceptionnelles, on a négligé l'obligation de porter des accusations. On n'a jamais porté d'accusation, et le capitaine n'a été informé des accusations qu'on portait contre lui que par les conclusions de la Cour en vertu desquelles il était reconnu coupable d'un certain nombre d'infractions.

On remarquera que la première phrase de ce passage indique que la Cour n'était pas disposée à considérer l'audition des dépositions comme un avis suffisant des allégations justifiant l'intervention disciplinaire du tribunal, tant que des «accusations» ne seraient pas formulées et que la personne en cause n'aurait pas reçu un avis de ces accusations et la possibilité d'y opposer une défense. Il faut aussi remarquer que le droit canadien comprend maintenant des règles qui sont fondamentalement les mêmes que les règles auxquelles le savant juge se réfère. L'article 36 de la *Loi sur la marine marchande du Canada* de (1908), qui prévoyait qu'«un certificat ne peut être révoqué ni suspendu si le porteur de ce certificat n'a pas eu l'occasion de se défendre» n'apparaît plus dans la Loi, mais à mon avis, il est indéniable que le principe s'applique encore en vertu des règles, et on doit le garder à l'esprit en les lisant et en les interprétant. Toutefois, j'estime que c'est à ces règles qu'il faut maintenant se référer pour déterminer quels droits la procédure accorde à une partie et comment il peut se protéger dans une telle

that he is entitled to insist on his rights under these rules whenever his substantive rights are in jeopardy.

It is also my opinion that the responsibility for formulating "charges", if disciplinary action is to ensue, rests with the Minister and those representing him and not with other parties to the proceeding. It was urged that the role of counsel representing the Minister at the investigation is not that of a prosecutor, that his duty is simply to be fair to all parties and to seek to bring out the facts for the court. That, however, does not seem to me to differ much from the traditional duty of a prosecuting officer to approach his duties with the attitude that the Crown neither wins nor loses and that his function is simply to fairly present to the court the evidence and arguments against an accused person. Under section 496 of the *Canada Shipping Act* the Minister has the general superintendence of all matters relating *inter alia* to shipping casualties. It is he who orders the investigation and initiates the proceedings before the court. When the investigation begins he or the person representing his department appears to have the conduct of the proceedings since the investigation commences with the calling of witnesses on behalf of the department and under the rules the questions to be answered by the court are propounded by officers of the department. Moreover, under the rules no other person or party has the right to propound or to amend a question for the court and it is the representative of the department who, under Rule 17, is required at the conclusion of the first stage of the proceedings, when the examination of the witnesses called on behalf of the department has been concluded, to "state in open court the questions concerning the casualty, and the conduct of the certificated officers or other persons connected therewith, upon which the opinion of the court is desired." Nor is any other person authorized by the statute or rules to formulate and present for the consideration of the court a "charge" or accusation of a wrongful act or default against any of the certificated officers.

The only reported case which has come to my attention which it may be difficult to harmonize

instance. Je pense en outre qu'il est manifestement fondé à revendiquer ses droits en vertu de ces règles chaque fois que ses droits quant au fond du litige sont en danger.

J'estime également que l'obligation de porter des «accusations» incombe, dans la mesure où une sanction disciplinaire doit s'ensuivre, au Ministre et à ses représentants, et non aux autres parties à l'instance. On a avancé que le rôle de l'avocat représentant le Ministre à l'enquête n'est pas celui d'un poursuivant, que sa tâche consiste simplement à être équitable envers toutes les parties et à chercher à présenter les faits à la cour. Toutefois, cette conception me paraît très voisine de la tâche traditionnelle du procureur, dont l'optique doit être que la Couronne ne gagne ni ne perd, et dont la fonction consiste simplement à présenter équitablement au tribunal les preuves et les arguments à l'encontre d'un accusé. En vertu de l'article 496 de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, le Ministre exerce la surintendance générale sur tout ce qui se rapporte, entre autres, aux sinistres maritimes. C'est lui qui ordonne l'enquête et entame les procédures devant la Cour. A l'ouverture de l'enquête, il semble que lui-même ou le représentant de son ministère ait l'initiative des procédures, puisque l'investigation commence par l'appel des témoins assignés par le ministère; en vertu des règles, les questions auxquelles la Cour doit répondre sont soumises par les fonctionnaires du ministère. En outre, en vertu des règles, aucune autre personne ou partie n'a le droit de soumettre ou de modifier une question déferée à la Cour; c'est le représentant du ministère qui, en vertu de la Règle 17, doit, à la fin de la première étape de la procédure, quand l'interrogatoire des témoins appelés pour le compte du ministère est terminé, exposer «à huis-ouvert les questions dont il désire saisir la Cour relativement au sinistre et à la conduite des officiers brevetés ou autres personnes visées». Ni la loi ni les règles n'autorisent d'autres personnes à formuler un «acte d'accusation» ou une accusation de faute ou prévarication à l'encontre d'un officier breveté, ou à en saisir la Cour.

A ma connaissance, le seul arrêt publié qui risque d'être difficile à concilier avec cette ana-

with these views is that of *The Princess Victoria* [1953] 2 Lloyd's Rep. 619, where Lord MacDermott [Chief Justice of the Ulster High Court] said at page 634:

Before proceeding with the case of these managers, a special submission on their behalf must be noticed. This was founded on sub-s. (11) of Sect. 466 of the Act of 1894 which reads:

Every formal investigation into a shipping casualty shall be conducted in such manner that if a charge is made against any person, that person shall have an opportunity of making a defence.

This submission was based on the record of the proceedings in the Court below, including the transcript, which, it was said, showed that no charge had been made against the managers and that they had no proper opportunity of making a defence.

In the opinion of this Court, the material available for its consideration does not substantiate this grave allegation. The questions originally submitted—that is, before the formal investigation commenced—included a question asking whether the loss of the *Princess Victoria* was caused or contributed to by the wrongful act or default of, among others, the managers. In view of this, and having regard to the matters which were put to each of these managers as witnesses in the course of a lengthy and searching examination, this Court is satisfied that by the time the evidence adduced by the Ministry had concluded neither of these gentlemen could have failed to realize that his conduct as manager of the ship and, in particular, as the official charged with seeing that she was seaworthy, was in issue. It might have been better if, at this stage, the questions had been reframed so as to name the managers and they had been informed by the Court as to their rights; but this Court sees no reason to assume that either Captain Perry or Captain Reed was in fact ignorant of his rights or was denied an opportunity of making any defence he then wanted to make.

It will be observed that the question propounded for the court was similar in substance to question 15 in the present case but there are two points of distinction which appear to me to make these remarks inapplicable in the present case. First it does not appear from the report that any objection was ever taken in the court of investigation that the questions as put did not inform the person concerned of the conduct on his part to be considered as warranting a finding against him. Secondly, the case was not one in which a penalty was imposed. Nor does it appear to be a situation in which it was open to the court to impose one. Rather, so far as the particular persons were concerned, it appears to have been simply an investigation which resulted in an imputation of a wrongful act or default

lyse est l'arrêt *The Princess Victoria* [1953] 2 Lloyd's Rep. 619, dans lequel Lord MacDermott [le juge en chef du *High Court* de l'Ulster] déclarait, à la page 634:

[TRADUCTION] Avant d'étudier plus à fond la situation de ces gérants, il faut considérer l'exception qu'ils ont alléguée. Elle est fondée sur le par. (11) de l'article 466 de la Loi de 1894, qui est ainsi rédigé:

Toute investigation formelle sur un sinistre maritime est conduite de telle manière que, si une accusation est portée contre quelqu'un, cette personne ait l'occasion de présenter une défense.

On a invoqué à l'appui de cette exception le dossier des procédures dont il est fait appel, et notamment le compte rendu des débats, qui, a-t-on soutenu, révèle qu'aucune accusation n'a été portée contre les gérants, et qu'ils n'ont pas eu la possibilité réelle de présenter une défense.

La Cour estime que la documentation soumise à son appréciation ne justifie pas cette sérieuse prétention. Parmi les questions posées à l'origine, c'est-à-dire avant l'ouverture de l'investigation formelle, on soulevait le point de savoir si la perte du *Princess Victoria* était directement ou indirectement imputable à la faute ou à la prévarication d'un certain nombre de personnes, et notamment des gérants. Ceci étant, et compte tenu des questions posées à chacun des gérants, en tant que témoin, au cours d'un long et minutieux interrogatoire, la Cour est convaincue qu'au terme de l'audition des témoins assignés par le ministère, aucun de ces messieurs ne pouvait ignorer que sa conduite, en tant que gérant du navire, et en particulier en tant que responsable chargé de vérifier son bon état de navigabilité, était en question. Sans doute aurait-il été préférable de reprendre alors les questions de façon à nommer les gérants, et que le tribunal les renseigne sur leurs droits; mais cette Cour estime qu'il n'y a pas lieu de supposer que le capitaine Perry ou le capitaine Reed ait en fait ignoré ses droits, ou qu'il se soit vu refuser la possibilité de présenter une défense alors qu'il désirait le faire.

On notera que la question soumise à la Cour était semblable, au fond, à la question 15 dans la présente affaire; mais deux éléments les distinguent et rendent, à mon avis, ces observations inapplicables en l'espèce. En premier lieu, il ne semble pas, d'après le jugement, qu'on ait jamais objecté à la Cour d'investigation que les questions soumises ne renseignaient pas la personne en cause sur l'aspect de sa conduite qui pourrait justifier sa condamnation. En deuxième lieu, on n'a, dans cette affaire, imposé aucune peine. Il ne semble pas non plus que c'était une situation dans laquelle la Cour pouvait en imposer une. Dans le cas précis de ces deux personnes, il semble qu'il se soit agi plutôt d'une simple investigation, qui a entraîné l'imputation d'une faute ou prévarication sans

entailing no legal consequences but to which the party, quite understandably, took exception.

It is without doubt highly undesirable that the functioning of courts of investigation into shipping casualties should be hampered or impeded by technicalities, and *a fortiori* is this true when the matter put before the court is as voluminous as it turned out to be in this instance, but it seems to me to be equally undesirable that the certificates of officers and licences of pilots should be subject to cancellation or suspension as a result of a procedure which does not guarantee to them the elementary rights to be informed of what it is that the officer or pilot is to answer for and to be given a fair opportunity to make his answer thereto. He cannot as I see it be afforded the second until he has been afforded the first.

Here as I see it the questions put to the court are general in nature. They do not specify what fault is suggested against anyone to whom they refer or tell him what it is that he must answer for and the department at the commencement of the second stage of the proceeding declined to be more specific. At that point the department through its officers or counsel had heard the evidence given by all the witnesses that it saw fit to call, including the appellant himself, and the cross-examination of each of them by several counsel and if it be considered that the subject-matter which might require an answer or defence by the appellant was already plain from the evidence it should have been no impossible burden for the Department through its officers or counsel to state what that conduct was, as Rule 17(1) appears to me to have required to be done if the opinion of the Court was desired on it. On the other hand if the subject-matter requiring an answer was not plain from the evidence *a fortiori* it was the duty of the department through its officers or to state what the conduct was upon which the opinion of the court was desired so that the appellant would be on notice of what it was that he had to answer. I may add that I disagree entirely with the submission that the Minister's representative has the right to refrain from stating the conduct on which the opinion of the court is desired until after the defence evidence has been produced, for it appears to me to be

aucune conséquence juridique, mais à laquelle la partie visée s'est, bien entendu, opposée.

Il est sans doute tout à fait indésirable que le fonctionnement des cours d'investigation sur les sinistres maritimes soit entravé ou retardé par des incidents techniques, *a fortiori*, lorsque la question déferée à la Cour est aussi complexe qu'elle s'est avérée l'être en l'espèce. Mais il me semble tout aussi indésirable que le brevet des officiers et le permis des pilotes soient susceptibles d'annulation ou de suspension à la suite d'une procédure qui ne garantit pas aux intéressés le droit élémentaire de savoir de quoi ils doivent répondre et qui ne leur fournit pas une occasion suffisante de présenter leur réponse à cet égard. On ne peut, à mon avis, exercer le second de ces droits sans que le premier ait été respecté.

En l'espèce, à mon avis, les questions soumises à la Cour sont des questions générales. Elles ne précisent pas quelle faute peut être reprochée à qui que ce soit parmi les personnes dont elles font mention, ni ce dont ces personnes doivent répondre; le ministère, au début de la deuxième étape de la procédure, a refusé d'être plus précis. Le ministère, par l'intermédiaire de ses fonctionnaires ou avocats, avait alors entendu la déposition de tous les témoins qu'il avait jugé nécessaire d'assigner, notamment l'appelant lui-même, ainsi que le contre-interrogatoire de chacun d'eux par les différents avocats. Si l'on estime que les points sur lesquels il pouvait y avoir lieu d'exiger une réponse ou une défense de l'appelant ressortaient clairement de ces dépositions, il faut reconnaître qu'il n'était pas abusif d'exiger du ministère qu'il expose, par l'intermédiaire de ses fonctionnaires ou avocats, ces aspects du comportement de l'appelant, ainsi que la Règle 17(1) me semble l'exiger lorsqu'on désire obtenir l'avis de la Cour à cet égard. D'autre part, si l'on juge que les questions exigeant une réponse ne ressortaient pas clairement de la preuve, l'obligation du ministère d'exposer, par l'intermédiaire de ses fonctionnaires ou avocats, quelle était la conduite sur laquelle il désirait l'avis de la Cour, de sorte que l'appelant sache ce dont il devait répondre, n'en était que plus pressante. J'ajoute que je suis en total désaccord avec la prétention que le représentant du ministère a le droit de s'abstenir

plain that the rules contemplate an opportunity for the officer or pilot to offer evidence and to advance argument after the conduct on which the opinion of the court is desired has been stated.

It follows in my opinion that as against the appellant the findings of wrongful act or default on his part were not validly made and that the suspension of his licence should not be sustained. This makes it unnecessary, for the disposition of the appeal, to deal with the various attacks made by counsel for the appellant on the findings of fact made by the learned Commissioner and it seems inappropriate as well that I should do so in the circumstances since the evidence on critical findings is not necessarily all that might have been brought forward had the conduct of the appellant considered to warrant his suspension been stated at the appropriate time.

In my opinion the appeal should be allowed and the suspension of the appellant's licence should be quashed.

\* \* \*

COLLIER J.—This appeal is from the suspension of the appellant's licence as a pilot in the B.C. Pilotage District for a period of 15 months. The suspension was ordered by a court of investigation appointed pursuant to section 558(1) of the *Canada Shipping Act* R.S.C. 1952, c. 29 to investigate a shipping casualty which occurred on August 2, 1970, in Active Pass, B.C., when the M.V. *Sergey Yesenin* and the M.V. *Queen of Victoria* collided, with resulting severe damage to the *Queen of Victoria* and loss of three lives.

I shall hereafter refer to the *Queen of Victoria* as "the ferry" and to the *Sergey Yesenin* as "the freighter".

Active Pass is a narrow channel of water which lies between Galiano Island on the north and Mayne Island on the south. The freighter

d'exposer la conduite sur laquelle il désire un avis de la Cour jusqu'à ce que la défense ait présenté ses preuves; il me semble indiscutable que les règles prévoient d'accorder à l'officier ou au pilote la possibilité de présenter des preuves et de faire valoir des arguments, une fois exposée la conduite sur laquelle on sollicite l'avis de la Cour.

Il s'ensuit, à mon sens, que les conclusions de faute et prévarication invoquées à l'égard de l'appellant ne sont pas valables, et qu'on ne saurait maintenir la suspension de son brevet. Il devient donc inutile, pour régler cet appel, de considérer les divers moyens invoqués par l'avocat de l'appellant pour attaquer les conclusions du savant commissaire quant aux faits. Il m'apparaît d'ailleurs mal à propos de le faire dans les circonstances, puisque l'on n'a pas nécessairement rapporté tous les éléments de preuve pertinents aux conclusions de fait défavorables à l'appellant, comme on aurait pu le faire si le ministère avait exposé, au moment approprié, la conduite invoquée pour justifier la suspension du brevet de l'appellant.

A mon avis, l'appel doit être accueilli et la suspension du brevet de l'appellant annulée.

\* \* \*

LE JUGE COLLIER—Par la présente action, il est interjeté appel de la suspension pour une période de 15 mois du brevet de l'appellant, pilote de la circonscription de pilotage de Colombie-Britannique. La suspension a été ordonnée par une cour d'investigation, nommée conformément à l'article 558(1) de la *Loi sur la marine marchande du Canada* S.R.C. 1952, c. 29 pour faire enquête sur un sinistre maritime survenu le 2 août 1970 dans Active Pass (C.-B.), lors de la collision du N.M. *Serghei Iessenine* et du N.M. *Queen of Victoria*, causant de graves avaries au *Queen of Victoria* et le décès de trois personnes.

Dans la suite, je désignerai le *Queen of Victoria* comme étant «le traversier» et le *Serghei Iessenine* comme étant «le cargo».

Active Pass est un chenal étroit situé entre l'île Galiano au nord et l'île Mayne au sud. Le cargo faisait route vers Vancouver (C.-B.); l'ap-

was bound for Vancouver, B.C., and the appellant had boarded her off Victoria and acted thereafter as pilot of the vessel. He was familiar with the waters through which the freighter passed.

The ferry was on a regularly scheduled run from Tsawwassen to Swartz Bay but was running approximately 8 minutes late.

As the freighter was approaching the southern entrance to the Pass and the ferry was preparing to leave the Pass, those on the bridge of each vessel sighted the other. Various steps were taken to avoid a collision but without success. The court of investigation found that the point of collision was in the wrong waters for the freighter.

I have very briefly summarized the facts. The hearing by the court of investigation extended over a period of 29 days. There was a great deal of conflicting evidence and I sympathize with the difficulties the Commissioner must have had in attempting to analyze all that testimony. The court of investigation answered 15 questions submitted by the Minister of Transport (the respondent here). In answer to question 14 as to the cause of the collision, the court of investigation found that both vessels were at fault. I set out the answer:

The cause of the collision was the failure of those having the conduct of the "Queen of Victoria" and of the "Sergey Yesenin"

FIRSTLY to observe the provisions of Rule 25(a) and 25(b) of the Collision Regulations, in that

(1) each vessel failed to keep sufficiently to her starboard side of the channel,

(2) there was an absence of the proper standard of alertness and caution in the conduct of each vessel in the rounding of the bend in the channel formed by Helen Point; and their failure

SECONDLY to take prompt decisive starboard action on sighting.

The last question (Q. 15) was as follows:

Was the collision caused or contributed to by the wrongful act or default by any person or persons and if so what were those wrongful acts or defaults and by whom were they committed.

The answer given by the court of investigation in respect to the appellant is:

Yes, as follows:

Captain D. G. Crabbe

pelant était monté à bord au large de Victoria et y avait pris les fonctions de pilote. Il connaissait bien la route que le cargo devait emprunter.

Le traversier effectuait sa traversée habituelle de Tsawwassen à Swartz Bay, mais il était en retard d'environ 8 minutes.

Comme le cargo approchait de l'entrée sud de la passe et le traversier se préparait à la quitter, les personnes se trouvant sur la passerelle de chaque navire ont aperçu l'autre. On a pris diverses mesures pour éviter l'abordage, mais sans résultat. La cour d'investigation a constaté que l'abordage avait eu lieu alors que le cargo était du mauvais côté de la passe.

J'ai résumé très brièvement les faits. L'audience devant la cour d'investigation a duré 29 jours. Il y a eu un grand nombre de témoignages contradictoires et je me rends compte des difficultés que le commissaire a dû rencontrer en essayant d'analyser l'ensemble des témoignages. La cour d'investigation a répondu à 15 questions soumises par le ministre des Transports (l'intimé en l'espèce). Dans la réponse à la question 14 concernant la cause de l'abordage, la cour d'investigation a établi que les deux navires étaient fautifs. Je cite la réponse:

[TRADUCTION] L'abordage a été provoqué par ceux qui dirigeaient le «Queen of Victoria» et le «Sergei Iessénine», car ils ont omis:

PREMIÈREMENT d'observer la Règle 25a) et 25b) des Règles sur les abordages dans la mesure où

(1) les deux navires ont omis de rester suffisamment à leur droite du chenal,

(2) les mesures normales de vigilance et de précaution à prendre en conduisant un navire qui aborde le coude du chenal formé par Helen Point n'ont pas été prises; et

DEUXIÈMEMENT de virer promptement et de façon décisive vers tribord en s'apercevant.

La dernière question (Q. 15) était la suivante:

[TRADUCTION] L'abordage est-il directement ou indirectement imputable à la faute ou à la prévarication d'une ou de plusieurs personnes, et s'il en est ainsi, quelle sont ces fautes ou prévarications et qui les a commises?

Voici la réponse qu'a fait la cour d'investigation à l'égard de l'appelant:

[TRADUCTION] Oui, de la manière suivante:

Le capitaine D. G. Crabbe

- (a) approached the bend of Helen Point on dangerous courses;
- (b) commenced rounding Helen Point at excessive speed;
- (c) failed to take immediate decisive starboard action on sighting "Queen of Victoria".

The court of investigation went on in its decision to state the wrongful acts or defaults of the master of the ferry. The decision of the court in respect to the licence of the appellant was as follows:

The Court, having carefully inquired into the circumstances of the shipping casualty under investigation, finds for the reasons appearing in the Annex hereto, that the wrongful acts or defaults of Captain R. J. Pollock, Master of the "Queen of Victoria" and of Captain D. G. Crabbe, Pilot of the "Sergey Yesenin", as more particularly set out in the answer to question 15 of the questions stated for the opinion of the Court, caused serious damage to "Queen of Victoria", and loss of life, and were sufficiently culpable in nature to justify action under Section 568 (1)(a) of the Act although for the reasons also appearing in the Annex the Court has decided to deal only with the licence of Captain D. G. Crabbe.

The Court orders that the licence of Captain David Gerald Crabbe be suspended for a period of fifteen (15) months commencing this day.

The appellant has appealed pursuant to the provisions of section 576(3) of the *Canada Shipping Act*, R.S.C. 1952, c. 29.

Counsel for the appellant argued vigorously that the findings of wrongful act or default were wrong and should be rejected by this Court. I shall term that the argument on the merits.

Another argument was made in this Court, as it was in the court of investigation, which I shall term the point of law. This involves consideration of various sections of Part VIII of the *Canada Shipping Act* and the Shipping Casualties Rules made pursuant to section 578 of the Act, R.S.C. 1952, c. 29.

I propose to deal with the point of law first.

In essence, the appellant contends that the procedure set out by the Act and the Rules was not followed in that, at a certain stage in the proceedings, the particular acts or conduct alleged to constitute the wrongful acts or

- a) s'est approché du coude d'Helen Point sur une route dangereuse;
- b) a commencé à doubler Helen Point à une vitesse excessive;
- c) a omis de virer immédiatement et de façon décisive vers tribord en apercevant le «Queen of Victoria».

Dans sa décision, la cour d'investigation a poursuivi en exposant les fautes ou prévarications du capitaine du traversier. La décision de la cour portant sur le brevet de l'appellant était la suivante:

[TRADUCTION] Après avoir soigneusement fait enquête sur les circonstances du sinistre maritime en question, la Cour estime, pour les motifs présentés à l'annexe aux présentes, que les fautes ou prévarications du capitaine R. J. Pollock, capitaine du «Queen of Victoria» et du capitaine D. G. Crabbe, pilote du «Sergei Iessenine», plus précisément exposées dans la réponse à la 15<sup>e</sup> question soumise à la Cour, ont causé de graves avaries au «Queen of Victoria», ainsi que des pertes de vie, et étaient de nature suffisamment grave pour justifier une action en vertu de l'article 568(1)a) de la loi. Toutefois, pour les motifs apparaissant aussi à l'annexe, la Cour a décidé de ne considérer que le brevet du capitaine D. G. Crabbe.

La Cour ordonne que le brevet du capitaine David Gerald Crabbe soit suspendu pour une période de quinze (15) mois à compter de ce jour.

L'appellant a interjeté appel conformément aux dispositions de l'article 576(3) de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, S.R.C. 1952, c. 29.

L'avocat de l'appellant a énergiquement soutenu que les conclusions portant qu'il y avait eu faute ou prévarication étaient mal fondées et que cette Cour devait les rejeter. Je qualifierai cet argument de question de fond.

Un autre argument avancé devant cette Cour, comme devant la cour d'investigation, peut être qualifié de point de droit. Ceci implique l'examen des divers articles de la Partie VIII de la *Loi sur la marine marchande du Canada* et des Règles sur les sinistres maritimes établies en vertu de l'article 578 de la Loi, S.R.C. 1952, c. 29.

En premier lieu je me propose de considérer le point de droit.

En substance, l'appellant soutient que la procédure prévue dans la Loi et les règles n'a pas été suivie car, à une certaine étape de la procédure, le ministre des Transports, par l'intermédiaire de son avocat, aurait dû exposer les actes



defaults should have been stated by the Department of Transport through its counsel and the appellant then should have had an opportunity to make his defence. The word "charges" was used extensively in the court of investigation to describe what ought to have been done, and was used in this Court in argument, and I shall use that term as well but in the general sense and not the technical sense of criminal charges.

The court of investigation was investigating a shipping casualty pursuant to section 560(a) of the Act.

Section 566(2) provides:

566. (2) The proceedings of the court shall be assimilated as far as possible to those of the ordinary courts of justice, with the like publicity.

Section 568(1)(a) is as follows:

568. (1) The certificate of a master, mate, or engineer, or the licence of a pilot may be cancelled or suspended

(a) by a court holding a formal investigation into a shipping casualty under this Part, or by a naval court constituted under this Act, if the court finds that the loss or abandonment of, or serious damage to, any ship, or loss of life, has been caused by his wrongful act or default, but the court shall not cancel or suspend a certificate unless one at least of the assessors concurs in the finding of the court;

In this case, as I have already said, the court of investigation found there had been wrongful acts or defaults on the part of the appellant and both assessors concurred in the finding.

Still dealing with the *Canada Shipping Act*, another relevant subsection is 568(7):

(7) A certificate shall not be cancelled or suspended by a court under this section, unless a copy of the report, or a statement of the case on which the investigation or inquiry has been ordered, has been furnished before the commencement of the investigation or inquiry to the holder of the certificate.

There is no complaint here and no doubt that this provision was complied with. The appellant was furnished with "the report or statement of the case" which included as well the 15 questions earlier referred to<sup>1</sup>.

I come now to the Shipping Casualties Rules which govern the conduct of the proceedings in

ou la conduite précise qui, selon lui, constituait des fautes ou prévarications, et l'appellant aurait alors dû avoir une possibilité de présenter sa défense. On a beaucoup utilisé le mot «accusations» devant la cour d'investigation pour décrire ce qu'on aurait dû faire; on l'a également utilisé devant cette Cour dans les plaidoyers; j'utiliserai donc ce terme, mais dans son sens général et non dans son sens technique d'accusations criminelles.

La cour d'investigation faisait enquête sur un sinistre maritime conformément à l'article 560(a) de la Loi.

L'article 566(2) prévoit que:

566. (2) Les délibérations de la cour sont, autant que possible, assimilées à celles des cours de justice ordinaires, et elles sont publiées au même titre.

L'article 568(1)a) est rédigé ainsi:

568. (1) Le certificat d'un capitaine, d'un lieutenant ou d'un mécanicien, ou le brevet d'un pilote, peut être annulé ou suspendu

a) par une cour tenant une investigation formelle sur un sinistre maritime en vertu de la présente Partie, ou par une cour maritime constituée en vertu de la présente loi, si la cour constate que la perte ou l'abandon ou l'avarie grave d'un navire, ou la perte de vies, a pour cause la faute ou la prévarication dudit capitaine, lieutenant, mécanicien ou pilote; mais la cour ne doit annuler ou suspendre un certificat que si au moins un des assesses se rallie à sa conclusion;

En l'espèce, comme je l'ai déjà dit, la cour d'investigation a établi qu'il y avait eu fautes ou prévarications de la part de l'appellant et les deux assesses se sont ralliés à cette conclusion.

Toutefois dans la *Loi sur la marine marchande du Canada*, un autre paragraphe important est le paragraphe (7) de l'article 568:

(7) Un certificat ne doit pas être annulé ni suspendu par une cour en vertu du présent article sans qu'ait été fourni au titulaire du certificat, avant le commencement de l'investigation ou de l'enquête, une copie du rapport ou un exposé de l'affaire sur laquelle a été ordonnée l'investigation ou l'enquête.

En l'espèce, on n'a pas formulé de plainte à cet égard, cette disposition ayant été respectée. L'appellant a reçu «le rapport ou l'exposé de l'affaire» qui comprenait aussi les 15 questions mentionnées précédemment<sup>1</sup>.

J'en viens maintenant aux Règles sur les sinistres maritimes, qui régissent la conduite des

the court of investigation. Rule 7(1), which requires a notice of investigation to be served on the owner, master and officers of any ship involved, was complied with. As I pointed out, the notice contained the statement of the case (as defined in Rule 10) along with the questions.

The appellant then became a party to the proceedings as did the master of the freighter and the master and first officer of the ferry, as well as the owners of the two vessels.

Rule 16(1) provides:

16. (1) An investigation shall commence with the calling of witnesses on behalf of the Department, who may be examined, cross-examined and re-examined in such order as the Court may direct.

This was done in this case. Counsel for the Department called a large number of witnesses, including Captain Khaustov, and the appellant, and a number of the officers and other personnel on board the freighter. The same thing applied in respect to those on the ferry; counsel for the Department called the master and other officers and seamen. All these persons were subjected to cross-examination by the various parties to the proceeding.

I set out Rules 17 to 19 inclusive:

17. (1) When the examination of the witnesses called on behalf of the Department has been concluded, the representative of the Department shall state in open Court the questions concerning the casualty, and the conduct of the certificated officers or other persons connected therewith, upon which the opinion of the Court is desired.

(2) In framing the questions for the opinion of the Court, any officer of the Department thereunto authorized by the Minister may make such modifications in, additions to, or deletions from the questions in the notice of investigation or subsequent notices referred to in section 7, as, having regard to the evidence, he may deem necessary.

18. After the questions for the opinion of the Court have been stated, the Court shall hear the parties to the investigation, and shall determine the questions so stated; each party to the investigation may address the Court and produce witnesses, or recall any of the witnesses who have already been examined for further examination, and generally adduce evidence; the parties shall be heard and their witnesses examined, cross-examined and re-examined in such order as the Court shall direct; and there may be produced and examined on behalf of the Department further witnesses, who may be cross-examined by the parties, and re-examined for the Department.

19. When the whole of the evidence in relation to the questions for the opinion of the Court has been presented

procédures devant la cour d'investigation. La Règle 7(1), qui exige la signification d'un avis d'investigation au propriétaire, au capitaine et aux officiers de tout navire impliqué, a été respectée. Comme je l'ai souligné, l'avis contenait l'exposé de l'affaire (ainsi que le définit la Règle 10) ainsi que les questions.

L'appellant est alors devenu partie à la procédure ainsi que le capitaine du cargo, le capitaine et le second du traversier et les propriétaires des deux navires.

La Règle 16(1) prévoit que:

16. (1) Une investigation commence par l'appel, pour le compte du ministère, de témoins qui peuvent être interrogés, contre-interrogés et interrogés de nouveau dans l'ordre déterminé par la Cour.

Cette procédure a été suivie en l'espèce. L'avocat du ministère a appelé un grand nombre de témoins, y compris le capitaine Khaustov et l'appellant, et un certain nombre d'officiers et d'autres membres de l'équipage du cargo. Il en a été de même pour ceux qui étaient à bord du traversier; l'avocat du ministère appela le capitaine, d'autres officiers et marins. Toutes ces personnes ont été soumises au contre-interrogatoire des diverses parties à la procédure.

Je cite les Règles 17 à 19:

17. (1) Une fois terminé l'interrogatoire des témoins appelés pour le compte du ministère, le représentant de ce dernier expose à huis ouvert les questions dont il désire saisir la Cour relativement au sinistre et à la conduite des officiers brevetés ou autres personnes visées.

(2) Dans la rédaction du texte des questions à déférer à la Cour, tout fonctionnaire du ministère autorisé à cet effet par le Ministre peut opérer, dans l'avis d'investigation ou dans les avis subséquents mentionnés à l'article 7, les modifications, additions ou suppressions qu'il peut juger nécessaires, eu égard à la preuve.

18. Après l'exposé des questions à déférer à la Cour, cette dernière entend les parties dans l'investigation et décide les questions ainsi exposées; chacune des parties dans l'investigation peut faire une plaidoirie et produire des témoins, ou rappeler, en vue d'un interrogatoire plus approfondi, l'un quelconque des témoins déjà interrogés et, d'une manière générale, apporter des preuves; les parties sont entendues et leurs témoins interrogés, contre-interrogés et interrogés de nouveau dans l'ordre déterminé par la Cour, et il peut être produit et interrogé pour le compte du ministère d'autres témoins qui peuvent être contre-interrogés par les parties et interrogés de nouveau pour le compte du ministère.

19. Lorsque toute la preuve relative aux questions déferées à la Cour a été présentée, toute partie peut plaider sur

any of the parties may address the Court upon the evidence, and the representative of the Department may address the Court in reply upon the whole case.

It is in respect to these Rules that the point of law, as I have termed it, arises.

At the conclusion of all the evidence called on behalf of the Department, counsel for the Department read the 15 questions which I have referred to.

When asked if he proposed to call evidence, counsel for the appellant took the position that the Department, through its counsel, ought first to state the particular things which it alleged against the appellant, that is, the so-called "charges". As I read the transcript of the proceedings, there seemed to be, at the outset of the argument, a difference of personal opinion among counsel as to the correct procedure at this stage of the hearing. Subsequently, counsel for the master and first officer of the ferry took a similar position, as did counsel for Captain Khaustov.

Counsel for the respondent took the firm position that all that was required at that stage was to read the questions. It was his position, as it was in this Court, that the relevant portion of Rule 17(1) should be construed as if there was no comma after the word "casualty"—". . . the Department shall state . . . the questions concerning the casualty and the conduct of the certificated officers . . .". It was contended that question 15, which is very generally worded, sufficiently brought into question the conduct of the officers upon which the opinion of the court of investigation was requested.

Counsel for the respondent contended before the Commissioner and here that the expression ". . . shall determine the questions . . ." in Rule 18, means that the questions shall be *settled* by the court of investigation.

In Rule 16(2), Rule 17(2) and Form No. 1, it is contemplated that the questions may be modified, added to or altered at any time up to the end of the first stage and counsel for the respondent finds support there for his contention that the word "determine" must be construed as "settle". The power to modify or

la preuve, et le représentant du Ministère peut plaider en réplique sur l'ensemble de la cause.

C'est au sujet de ces Règles que se pose ce que j'ai appelé le point de droit.

A l'issue des dépositions de tous les témoins appelés pour le compte du ministère, l'avocat du ministère a lu les 15 questions que j'ai mentionnées.

Quand on lui a demandé s'il allait appeler des témoins, l'avocat de l'appelant a déclaré que le ministère, par l'intermédiaire de son avocat, devrait tout d'abord exposer les points précis reprochés à l'appelant, c'est-à-dire ce qu'on a appelé les «accusations». A la lecture de la transcription des procédures, il semble qu'à l'ouverture du débat, il y a eu une divergence d'opinions personnelles entre les avocats en ce qui concerne la procédure à suivre à cette étape de l'audience. Par la suite, l'avocat du capitaine et du second du traversier a adopté une position semblable, ainsi que l'avocat du capitaine Khaustov.

L'avocat de l'intimé a fermement soutenu qu'il n'était alors simplement tenu que de donner lecture des questions. Il a soutenu, tout comme il le soutient devant cette Cour, que la partie pertinente de la Règle 17(1) devait être interprétée comme s'il n'y avait pas de virgule (dans le texte anglais) après le mot «casualty»—«... the Department shall state . . . the questions concerning the casualty and the conduct of the certificated officers . . .». On a fait valoir que la question 15, qui est rédigée de façon très large, soulevait suffisamment la question de la conduite des officiers dont on désirait saisir la cour d'investigation.

L'avocat de l'intimé a soutenu devant le commissaire et ici même que l'expression «... décide les questions . . .» de la Règle 18 signifie que la cour d'investigation doit *trancher* les questions.

Dans les Règles 16(2) et 17(2) et dans la formule n° 1, il est prévu qu'on peut opérer des modifications, des additions ou des changements au texte des questions à tout moment avant la fin de la première étape; l'avocat de l'intimé invoque ces dispositions à l'appui de son interprétation du mot «décide» dans le sens

change the questions rests with the Department of Transport and not with the court of investigation (see Rule 17(2)).

The respondent also contends that after the stating of the questions as settled (I pointed out that one question was revised somewhat at this stage of the proceedings) the parties to the investigation then have the right to adduce evidence. The respondent relied on Rule 19 to support his contention that the so-called "charges" could not be stated until all the evidence, including the evidence adduced by the parties to the investigation, was before the court, and took the position this would be done in the Department's reply.

Counsel for the appellant, whose argument was adopted by counsel for the master of the freighter and counsel for the master and first officer of the ferry, contended, here and below, that the proper construction of Rules 17 to 19 inclusive is as follows:

1. At the end of the Department's "case", its representative must not only read the questions as finally worded by the Department, but must also state the "charges", if any, against each certificated officer;

2. Rule 18 must be read as follows: After stating the questions and charges, the court shall then hear the other parties and shall "answer" the questions. It is contended that the remainder of Rule 18 merely sets out in detail the manner in which the hearing of the other parties is conducted.

3. In respect to Rule 19, its intention is that after the evidence of all parties is heard, then it is merely a matter of addressing the court in argument.

I must confess I have some difficulty in coming to what I conceive to be a proper construction of these Rules. They are, I think, susceptible to the two interpretations set out above and I can see some force in the respondent's contention that, after the evidence of the other parties had been heard, a situation could

de «tranche». Le pouvoir de modifier ou de changer les questions appartient au ministère des Transports et non à la cour d'investigation (voir la Règle 17(2)).

L'intimé soutient aussi qu'une fois les questions exposées dans leur forme définitive (j'ai souligné que l'une des questions avait été légèrement remaniée à cette étape des procédures), les parties à l'enquête ont alors le droit d'apporter leurs preuves. L'intimé a invoqué la Règle 19 pour appuyer sa prétention selon laquelle on ne pouvait pas exposer ce qu'on a appelé les «accusations» avant que toutes les preuves, y compris celles apportées par les parties à l'enquête, ne soient à la disposition de la Cour, et a déclaré qu'elles apparaîtraient dans la réponse du ministère.

L'avocat de l'appellant, dont la thèse a été adoptée par l'avocat du capitaine du cargo et l'avocat du capitaine et du second du traversier, a soutenu devant cette Cour et devant la cour inférieure, que l'interprétation correcte des Règles 17 à 19 est la suivante:

1. A la fin de «l'exposé des preuves» du ministère, ses représentants doivent non seulement donner lecture des questions que pose le ministère, dans leur rédaction définitive, mais aussi exposer les «accusations», s'il y en a, à l'encontre de chaque officier breveté;

2. Il faut lire la Règle 18 de la façon suivante: après avoir exposé les questions et les accusations, la cour devra écouter les autres parties et «répondre» aux questions. On a soutenu que la fin de la Règle 18 expose simplement en détail la manière dont on doit mener l'audition des autres parties.

3. Quant à la Règle 19, elle dispose simplement qu'une fois entendues les preuves de toutes les parties, il ne reste plus qu'à prononcer les plaidoiries contradictoires devant la cour.

Je dois avouer que j'ai quelques difficultés à en venir à ce qui me paraît une interprétation juste de ces règles. Je pense que ces deux interprétations peuvent tenir et je peux voir une certaine valeur dans l'argument de l'intimé selon lequel l'audition des preuves des autres parties pourrait modifier une situation de façon

arise that the so-called "charges" might be inappropriate, incomplete, or that additional "charges" could conceivably be presented. These considerations are hypothetical and are not before us on this appeal.

Counsel for the respondent urged further at the hearing that because of the extensive cross-examination of the various parties and witnesses it must have been obvious to the appellant and other officers what particular wrongful acts or defaults were being alleged against them.

The Commissioner ruled in favour of the respondent. The parties were then asked if they wished to call evidence. Evidence was in fact called on behalf of the owners of the ferry but I point out there could be no question of cancellation or suspension of certificates or licences in their case, it could only be a matter of censure and, in any event, counsel for the owners of the ferry had taken the position that the procedure advocated by counsel for the respondent was the correct one.

The appellant called no evidence, primarily, as I understand it, on the grounds that there had been a denial of natural justice in that no "charges" had been presented or stated. The two masters and the first officer of the ferry did not adduce evidence on their own behalf. At the conclusion of the evidence called on behalf of the ferry owners, all counsel then made submissions to the court of investigation. Counsel for the Department then made a reply in which, *inter alia*, he made specific allegations or "charges" against the appellant and some of the other parties, including the master of the ferry. Counsel for the appellant, although given the right to, did not make any submissions in reply to the specific allegations on the basis that he would prejudice the position he had taken as to what was in effect, according to him, a denial of the principles of natural justice.

In an appendix to his report to the Minister of Transport, the Commissioner set out his reasons for the ruling he had given. He said at p. 55 of his report in respect to the Shipping Casualties Rules to which I referred:

telle que les «accusations» pourraient être inadéquates, incomplètes ou qu'il y ait même lieu de porter des «accusations» supplémentaires. Il s'agit là de simples hypothèses qui ne nous sont pas soumises dans cet appel.

L'avocat de l'intimé a fait valoir en outre à l'audience que, par suite des nombreux contre-interrogatoires des différentes parties et des témoins, l'appelant et les autres officiers auraient manifestement dû savoir précisément quelle faute ou prévarication on leur imputait.

Le commissaire a statué en faveur de l'intimé. Il a alors demandé aux parties si elles désiraient appeler des témoins. Effectivement, on appela des témoins pour le compte des propriétaires du traversier, mais je souligne qu'il ne pouvait être question d'annulation ou de suspension de certificats ou de permis dans leurs cas; ce ne pouvait être qu'une question de blâme; et du reste, l'avocat des propriétaires du traversier avait admis que la procédure préconisée par l'avocat de l'intimé était correcte.

L'appelant n'a pas appelé de témoins, principalement, d'après ce que je comprends, aux motifs qu'il y avait eu déni de justice naturelle dans la mesure où aucunes «accusations» n'avaient été portées ou exposées. De leur côté, les deux capitaines et le second du traversier n'ont pas présenté de preuves. Au terme des dépositions données pour le compte des propriétaires du traversier, tous les avocats ont fait valoir leurs prétentions à la cour d'investigation. L'avocat du ministère a ensuite fait une réponse dans laquelle il portait notamment des allégations précises ou «accusations» à l'encontre de l'appelant et de certaines autres parties, en particulier du capitaine du traversier. Bien qu'on lui en ait donné le droit, l'avocat de l'appelant n'a pas présenté d'arguments en réponse aux allégations précises, arguant que cela contredirait l'attitude qu'il avait adoptée envers ce qui était en fait, selon lui, un déni des principes de justice naturelle.

En annexe à son rapport au ministre des Transports, le commissaire a exposé les motifs de sa décision sur ce point. A la page 55 de son rapport, il déclarait au sujet des Règles sur les sinistres maritimes que j'ai citées:

It is clear at once that there is no statutory requirement that allegations or charges of any nature be specified at any time. Any disposition by the Court of a certificate or licence is incidental to the main purpose of the investigation which is to ascertain the causes of the casualty, not to adjudicate upon charges against anyone.

With deference, I do not think it is at all clear that there is no statutory requirement that "charges" be specified. I think Rule 17(1) is open to the interpretation contended for by the appellant, that is, that the Department shall state questions concerning the casualty and questions concerning the conduct of the officers. Again with deference, I cannot agree that the disposition of a certificate or licence is merely incidental to the main purpose of the investigation, as in my view the purpose of the investigation is not only to ascertain the causes of the casualty but to decide as well whether the conduct of any of the officers is sufficiently culpable to warrant some disposition being made of their certificates or licences. To my mind, there is in fact an adjudication made in respect of their conduct in connection with the shipping casualty which may or may not result in suspension or cancellation of a certificate or licence. I find support for this view in the words of Jackett C.J. in *Koenig v. Minister of Transport* [1971] F.C. 190 at p. 206:

... When the Investigating Court is acting under s. 568 with reference to a certificate or a pilot's licence, it is not answering a "question", it is making an order with operative effect and it must make findings of fact that are required by the relevant law. This is quite a different process although, in the circumstances, the two processes overlap.

The Commissioner, at pp. 56-57 of his report, further expressed his opinion:

I have considered whether, in spite of the adherence to the rules and practice as I understand it there has in fact been a denial of natural justice or a breach of the Canadian Bill of Rights, as has been submitted. The suspension or cancellation of a certificate or licence is penal in nature and every officer or pilot with respect to whom such action is considered by a Court of Investigation must be aware that his conduct is under investigation and have full right to be heard and defend himself. The closest thing to a "charge" contemplated in the proceedings covering these investigations is the giving of notice under Rule 7 (1). The moment that Captain Khaustov, Captain Crabbe, Captain Pollock

[TRADUCTION] Il est manifeste que le texte n'exige nullement que les allégations ou accusations, quelle qu'en soit la nature, soient précisées à un moment donné. Toute action prise par la Cour en ce qui concerne un certificat ou un permis est accessoire au but principal de l'investigation, qui est de s'informer des causes du sinistre et non de porter des accusations contre quiconque.

Avec déférence, je ne pense pas qu'il ressorte clairement que la loi n'exige pas que les «accusations» soient précisées. J'estime qu'il est possible d'interpréter la Règle 17(1) comme le soutient l'appelant, c'est-à-dire dans le sens d'une obligation pour le ministère de poser des questions concernant le sinistre et d'autres concernant la conduite des officiers. A nouveau avec déférence, je ne peux pas admettre que la décision concernant le certificat ou le permis soit simplement accessoire au but principal de l'investigation, étant donné qu'à mon avis, le but de l'investigation n'est pas seulement de s'assurer des causes du sinistre mais également de décider si la conduite de l'un ou l'autre des officiers est suffisamment fautive pour justifier qu'on prenne des mesures relativement à son certificat ou permis. A mon avis, on prend en fait une décision au sujet de leur conduite lors du sinistre maritime, une décision qui peut éventuellement entraîner la suspension ou l'annulation d'un certificat ou d'un permis. Je note à l'appui à ce point de vue l'arrêt *Koenig c. Le ministre des Transports* [1971] C.F. 190, à la p. 206, où le juge en chef Jackett déclare:

... Lorsque la cour d'investigation agit aux termes de l'art. 568 en ce qui concerne un certificat ou un brevet de pilote, elle ne répond pas à une «question», elle rend une ordonnance opérante et doit élaborer ses conclusions de fait comme l'exige la loi applicable. C'est un processus tout à fait différent bien que, dans les circonstances, les deux processus se chevauchent.

Le commissaire, aux pp. 56 et 57 de son rapport, exprimait plus longuement son point de vue:

[TRADUCTION] J'ai examiné le point de savoir si, bien qu'on ait suivi les règles et la procédure telles que je les comprends, il y a eu en fait un déni de justice naturelle ou une violation de la Déclaration canadienne des droits, comme on l'a affirmé. La suspension ou l'annulation d'un certificat ou d'un permis est de nature pénale; tout officier ou pilote envers qui une cour d'investigation envisage de prendre une telle mesure, doit savoir que sa conduite fait l'objet de l'enquête et avoir le droit absolu d'être entendu et de se défendre. Ce qui se rapproche le plus d'une «accusation», dans la procédure applicable à ces investigations, est la signification de l'avis prévue à la Règle 7(1). Dès l'instant

and Mr. Kironn received such notice, containing as it did, the statement of the case and a statement of the questions then appearing appropriate, these officers and pilot were put on notice that their conduct was in question. There could be no other reason for making any of them a party.

The issues in this Investigation became clear at an early stage. The owner, Master and First Officer of the "Queen of Victoria" on the one hand and the owner, Master and Pilot of "Sergey Yesenin" on the other conducted their cases from the beginning in a manner intended to throw the entire blame for the collision on the other vessel, and to clear themselves individually of any error or wrong doing. Allegations of neglect, carelessness, bad judgment, bad seamanship, misconduct and default were exchanged in a variety of ways and were particularly revealed in cross-examination of witnesses.

There could have been no doubt in the mind of any of the individual parties at the conclusion of the first stage of these proceedings as to the allegations of wrongful act or default against him inherent in the proceedings to that point. It was then the right of each such party to assess his position and to decide how to conduct his case during the second stage. The record of the proceedings will disclose that not only has every individual party had the full right of defence but has exercised it throughout in most vigorous, thorough and competent manner against every "charge" or "allegation" of misconduct that could be inferred from the evidence and conceivably form the basis for a suspension or cancellation of a certificate or licence, or in the case of Captain Khaustov, for censure. I have concluded, with no doubts in the matter, that there has been no denial of natural justice and no deprivation "of the right to a fair hearing in accordance with the principles of fundamental justice" and hence no impairment of the jurisdiction vested in the Court to deal with the certificates and licence involved or to express censure. I am satisfied that any suspension of a certificate or licence has been by due process of law.

I appreciate the problems the Commissioner had in this long, complicated and hotly contested hearing and I have no doubt every possible fault on any party was canvassed in the questioning of witnesses. With deference, I cannot agree that the fact the parties may have had a good idea of the allegations of wrongful acts or defaults that might be alleged against them is sufficient. In my view, those wrongful acts or defaults ought to have been specifically alleged or particularized at the end of the first stage of the proceedings, so that the parties could consider what, if any, evidence they might wish to call to rebut those allegations. I am of the opinion I am supported in this view by a number of cases. (*The Chelston* [1920] P. 400;

où le capitaine Khaustov, le capitaine Crabbe, le capitaine Pollock et M. Kironn ont reçu cet avis contenant, comme c'était le cas, l'exposé des faits et la liste des questions qui semblaient alors pertinentes, ces officiers et le pilote avaient connaissance du fait que leur conduite était en question. Il ne pouvait y avoir d'autres raisons pour les rendre parties à l'enquête.

Dès le début, les points en litige dans cette investigation se sont dégagés. Le propriétaire, le capitaine et le second du «Queen of Victoria» d'une part, et le propriétaire, le capitaine et le pilote du «Serghei Iessenine» d'autre part, ont présenté leurs arguments dès le début de manière à attribuer en totalité la responsabilité de l'abordage à l'autre navire et à se disculper individuellement de toute erreur ou faute. Des allégations de négligence, d'incurie, de mauvais jugement, de mauvaises manœuvres, d'inconduite et d'omission ont été échangées de diverses façons et plus particulièrement lors du contre-interrogatoire des témoins.

A la conclusion de la première étape de ces procédures, aucune des personnes parties à l'instance ne pouvait avoir de doute au sujet des allégations de faute ou de prévarication à son encontre découlant des débats à ce stade. Il revenait ensuite à chacune de ces parties d'évaluer sa situation et de décider comment mener sa défense pendant la deuxième étape. Le dossier de l'affaire révèle non seulement que chaque partie à l'instance a eu tous les droits de se défendre, mais qu'elle les a exercés tout au long de la procédure de la façon la plus énergique, la plus approfondie et la plus habile pour combattre les «accusations» ou «allégations» d'inconduite qu'on pouvait déduire des dépositions et utiliser comme fondement d'une suspension ou d'une annulation d'un certificat ou d'un brevet ou, dans le cas du capitaine Khaustov, d'un blâme. J'ai conclu, sans le moindre doute sur la question, qu'il n'y a pas eu déni de justice naturelle, ni privation «du droit à une audition impartiale de sa cause en conformité des principes fondamentaux de la justice», et qu'en conséquence, on n'a pas porté préjudice à la compétence accordée à la Cour pour traiter des certificats et brevets des personnes impliquées ou pour adresser un blâme. Je suis convaincu que s'il y a eu suspension de certificat ou de brevet, elle a été effectuée par l'application régulière de la loi.

Je me rends compte des problèmes rencontrés par le commissaire durant cette longue audience, compliquée et vivement contestée, et je ne doute pas qu'on ait envisagé la moindre possibilité de faute par les parties lors de l'interrogatoire des témoins. Avec déférence, je ne peux pas considérer comme suffisant que les parties aient pu avoir une idée assez précise des allégations de fautes ou prévarications qui leur étaient imputées. A mon avis, ces fautes ou prévarications auraient dû être présentées en détail ou particularisées à la fin de la première étape des procédures, de sorte que les parties puissent envisager quelle preuve, le cas échéant, elles désiraient apporter pour réfuter ces prétentions. J'estime qu'il y a un certain

*Re Berquist* [1925] 2 D.L.R. 696; *Nelson Steam Navigation Co. v. Board of Trade (The "Highland Hope.")* (1931) 40 Lloyd's Rep. 55; *The "Seistan"* [1959] 2 Lloyd's Rep. 607.)

Before dealing with these cases, I shall refer to the history of certain sections of the *Canada Shipping Act*.

In R.S.C. 1906, c. 113, section 788 read as follows:

**788.** Whenever a formal investigation is likely to involve a question as to cancelling or suspending the certificate of competency or service of any master, mate, pilot, or engineer, he shall be furnished with a copy of the report or statement of the case upon which the investigation has been ordered.

This section was carried into R.S.C. 1927, c. 186 as section 769. Its counterpart in R.S.C. 1952, c. 29 appears to be section 568(7) although as can be seen the present wording is somewhat different.

Section 795 of R.S.C. 1906, c. 113, read as follows:

**795.** Every formal investigation shall be conducted in such manner that, if a charge is made against any person, such person shall have an opportunity of making a defence. This section was carried into R.S.C. 1927, c. 186, as section 776 but was not carried forward into the major revision of the *Canada Shipping Act* of 1934, nor does it appear in R.S.C. 1952, c. 29. So far as I can trace, this section, in identical words, has been in the *Merchant Shipping Acts* in the United Kingdom for many years.

Section 801(3) of R.S.C. 1906, c. 113, as amended by S.C. 1908, c. 65, section 36, read as follows:

**801. (3)** A certificate shall not be cancelled or suspended under this section unless the holder of the certificate has had an opportunity of making a defence. Section 801 at that time was very similar to the present section 568 in that it dealt with the cancellation or suspension of certificates or licences where there were wrongful acts or defaults. Section 801(3) was carried forward into R.S.C. 1927, c. 186, as section 782(3); it was not included in the revision of 1934 nor does it appear in R.S.C. 1952, c. 29. It is in the corresponding U.K. statute as section 466(11).

nombre d'arrêts à l'appui de mon point de vue. (*The Chelston* [1920] P. 400; *Re Berquist* [1925] 2 D.L.R. 696; *Nelson Steam Navigation Co. c. Board of Trade (The «Highland Hope.»)* (1931) 40 Lloyd's Rep. 55; *The «Seistan»* [1959] 2 Lloyd's Rep. 607.)

Avant d'étudier ces arrêts, il faut faire un historique de certains articles de la *Loi sur la marine marchande du Canada*.

Au c. 113 des S.R.C. de 1906, l'article 788 est rédigé ainsi:

**788.** Quand il est possible qu'une enquête formelle entraîne la question de la révocation ou de la suspension du certificat d'habileté ou de service d'un capitaine, d'un second, d'un pilote ou d'un mécanicien, il doit être fourni à ce capitaine, à ce second, à ce pilote ou à ce mécanicien, une copie du rapport de l'exposé des faits en conséquence desquels a été ordonnée l'enquête.

On retrouve cet article au c. 186 des S.R.C. de 1927, sous le numéro 769. Son analogue au c. 29 des S.R.C. de 1952 semble être l'article 568(7) bien que, comme on peut le voir, la rédaction actuelle est quelque peu différente.

L'article 795 du c. 113 des S.R.C. de 1906 est rédigé ainsi:

**795.** Toute enquête formelle est conduite de telle manière que, si une accusation est portée contre quelqu'un, l'accusé ait l'occasion de présenter une défense.

On retrouve cet article au c. 186 des S.R.C. de 1927, sous le numéro 776, mais on ne le retrouve pas dans l'importante refonte de la *Loi sur la marine marchande du Canada* effectuée en 1934, ni au c. 29 des S.R.C. de 1952. D'après mes recherches, cet article, rédigé de façon identique, est inclus dans les *Merchant Shipping Acts* du Royaume-Uni depuis des années.

L'article 801(3) du c. 113 des S.R.C. de 1906, tel que modifié par l'article 36 du c. 65 des S.C. de 1908, est rédigé ainsi:

**801. (3)** Un certificat ne peut être révoqué ni suspendu sous l'autorité de cet article si le porteur de ce certificat n'a pas eu l'occasion de se défendre.

L'article 801 de l'époque était très proche de l'article 568 actuel car il concernait l'annulation ou la suspension des certificats ou permis dans le cas de fautes ou prévarications. On retrouve l'article 801(3) au c. 186 des S.R.C. de 1927, sous le numéro 782(3); il n'apparaît pas dans la refonte de 1934 ni au c. 29 des S.R.C. de 1952. Son pendant est l'article 466(11) de la loi britannique correspondante.



I should state at this point that the absence of a section similar to the former section 801(3) does not change my opinion that an officer whose certificate or licence may be in jeopardy is entitled to know what specific allegations are made against him in order that he can make a proper defence. I think that principle is ingrained in our system of law whether or not it is spelled out in a statute.

I now refer to the cases I have earlier mentioned. In *The Chelston*, the vessel stranded on St. Paul's Island, Nova Scotia. She was a British vessel and her master held a certificate issued by the Board of Trade. A court of investigation was convened in Montreal under the relevant provisions of the *Canada Shipping Act*. The court, following a hearing, found the master guilty of certain wrongful acts or defaults and suspended his certificate for 3 months. The master appealed to the Admiralty Division of the High Court in England. It appears from the report that the Commissioner in Canada did not have the advantage of rules similar to the Shipping Casualties Rules but, as I have pointed out, the *Canada Shipping Act* at that time contained section 801(3) which I have already quoted. Sir Henry Duke said at pp. 406-7:

I say nothing about foreign systems of law, but I think it is true of our own system and of the law which prevails throughout the British Empire, that, as an elementary principle of justice inherent in our law, there must be a hearing and there must be a charge preferred before a penalty can be inflicted. The provisions of the Merchant Shipping Act to which reference has been made in this case—the particular provisions which direct that this or that step shall be taken—are merely modes of securing for the persons affected the benefit of that principle of our jurisprudence. The provisions of the rules framed by the Lord Chancellor are provisions with the same object. But it seems to me that the interests of shipmasters are more effectively protected rather than less by being embodied in that provision in s. 36 of the Canadian Act of 1908, instead of being limited by specific directions in rules. It makes it easier to administer justice if one has specific directions in rules which show how the interest of the suitor is protected, but if the matter be at large, and one merely has to do justice, then it is sufficient to say that the interest of the suitor, in this case the appellant, shall not be prejudiced unless he has had an opportunity of making a defence.

Being satisfied that the effect of the Canadian provisions is as I have stated, what the Court has to ascertain is whether the appellant had the opportunity of making his

Toutefois, je m'empresse d'ajouter que l'absence d'un article semblable à l'ancien article 801(3) ne modifie en rien ma conviction qu'un officier dont le certificat ou le permis peut être compromis a le droit de savoir précisément ce qu'on lui reproche pour pouvoir présenter une défense appropriée. Je pense que ce principe est inhérent à notre système de droit, qu'il soit ou non précisé dans une loi.

J'en viens maintenant aux arrêts que j'ai mentionnés plus tôt. Dans l'arrêt *The Chelston*, le navire s'était échoué sur l'île St-Paul (Nouvelle-Écosse). Il s'agissait d'un navire britannique et son capitaine détenait un certificat délivré par le *Board of Trade*. Une cour d'investigation s'est réunie à Montréal conformément aux dispositions pertinentes de la *Loi sur la marine marchande du Canada*. A la suite de l'audience, la cour a jugé le capitaine coupable de différentes fautes ou prévarications et a suspendu son certificat pour trois mois. Le capitaine a interjeté appel devant la Division d'amirauté de la *High Court* en Angleterre. Il ressort du dossier que le commissaire au Canada ne bénéficiait pas de règles semblables aux Règles sur les sinistres maritimes mais, comme je l'ai souligné, la *Loi sur la marine marchande du Canada*, à l'époque, contenait l'article 801(3) que j'ai déjà cité. Sir Henry Duke déclarait aux pp. 406 et 407:

[TRADUCTION] Sans parler des systèmes de droit étrangers, je pense qu'il est exact de dire de notre propre système juridique et du droit qui prévaut dans l'ensemble de l'Empire britannique qu'ils comportent un principe élémentaire de justice: les parties doivent être entendues, et une accusation doit avoir été portée, avant que l'on puisse infliger une peine. Les dispositions du *Merchant Shipping Act* que l'on allègue dans cette affaire, c'est-à-dire celles qui enjoignent de faire telle ou telle démarche, sont simplement des moyens d'assurer aux personnes en cause le bénéfice de ce principe de notre droit. Les dispositions des règles établies par le lord chancelier poursuivent le même but. Il me semble par ailleurs que l'on a renforcé, plutôt qu'affaibli, les droits des commandants de bord en les insérant dans cette disposition de l'article 36 de la Loi canadienne de 1908, au lieu de les circonscrire par des directives précises dans des règles. Il est plus facile de rendre la justice si l'on dispose de directives précises dans des règles, indiquant comment l'intérêt du plaideur est protégé, mais si la question est laissée à l'initiative du tribunal, et qu'on a simplement à rendre justice, alors il suffit de dire qu'il ne sera pas porté préjudice à l'intérêt du plaideur, en l'espèce l'appellant, à moins qu'il ait eu la possibilité de présenter une défense.

Étant convaincue que l'effet des dispositions canadiennes est bien celui que j'ai exposé, la Cour doit maintenant vérifier si l'appellant a eu la possibilité de présenter sa

defence. In my judgment, he had not. I think that, owing to the dispatch which was used in consequence of the exceptional circumstances—the sitting of the Court being fixed at an unusual hour—those who conducted these proceedings lost sight of the requirements of s. 36 of the Canadian Act of 1908, and lost sight of the fact that a Court cannot visit a man with a penalty until it has first informed him what is the matter in respect of which he is brought to judgment.

In this case there was a searching inquiry conducted by skilled persons with great care and they exposed by a number of questions a great variety of matters on which it would have been quite competent to representatives of the Board of Trade, or any other complainant, to have submitted to the Court that the master was in default in respect of one or more of those matters, but that step never was taken. The investigation was completed by the evidence of the master and the chief officer, and there the matter was left. It may be that it would have been easier for the Canadian Wreck Commissioner if he had had the guidance of a set of rules like that contained in the Lord Chancellor's rules in this country, but that is entirely a matter for the Canadian administration. Those who administer the jurisdiction of Canada are perfectly competent to say whether rules should be laid down to secure definite objects, or whether those objects should be left to be secured by general principles of law. Rules are not laid down in this matter. The Court is left at large as to direct what means shall be taken to secure that the holder of the certificate has an opportunity of making a defence. In the present case, by reason of the exceptional circumstances, the necessity of formulating charges was overlooked. No charges were ever formulated, and the first notice the master had of the charges it was proposed to make against him was in the findings of the Court by which he was found guilty of certain of them.

To me, the concept of a "charge" in the sense of knowing almost exactly the details of the conduct complained of, and the opportunity of meeting that charge, has, by the *Chelston* case, early been infused into the investigative procedures under the *Canada Shipping Acts*.

The *Berquist* case is a decision of Macdonald J. of the Supreme Court of British Columbia and, in my view, gives strong support to my preceding comment. *Berquist* was the master and owner of a vessel which was lost by fire. A report of the casualty along with a number of questions for the opinion of the Court was served by the Department of Marine and Fisheries on him pursuant to provisions of the *Canada Shipping Act* similar to the provisions involved in this case. One of the questions read as follows: "Was the loss of the (vessel) caused by the wrongful act or default of the Master?" (I interpolate here that section 801 of the

défense. A mon avis, il ne l'a pas eue. J'estime qu'étant donné la hâte dont on a fait preuve dans ces circonstances exceptionnelles, l'audience de la Cour ayant été fixée à une heure inhabituelle, ceux qui menaient ces procédures ont perdu de vue les exigences de l'art. 36 de la loi canadienne de 1908 et le fait qu'une Cour ne peut infliger de peine à quiconque avant de lui faire savoir la raison pour laquelle le jugement est rendu contre lui.

En l'espèce, des personnes compétentes ont mené avec grand soin une enquête minutieuse. Par un certain nombre de questions elles ont soulevé un vaste éventail de circonstances dont les représentants du *Board of Trade*, ou tout autre plaignant, auraient valablement pu se prévaloir pour soutenir devant la Cour que le capitaine était fautif à l'égard d'une ou de plusieurs d'entre elles; mais cette démarche n'a jamais eu lieu. A la fin de l'enquête, le capitaine et le second ont présenté leur témoignage et la question en est restée là. Il se peut que la tâche du commissaire d'épaves du gouvernement canadien eût été facilitée s'il avait eu pour guide un ensemble de règles analogues aux règles établies dans notre pays par le lord chancelier; mais il s'agit là strictement d'un problème administratif canadien. Le législateur canadien est tout à fait compétent pour décider s'il y a lieu d'établir des règles en fonction d'objectifs précis, ou si l'on doit s'en remettre aux principes généraux du droit. Il n'a établi aucune règle en la matière. La Cour a une entière discrétion pour décider des moyens d'assurer au détenteur d'un permis la possibilité de présenter une défense. En l'espèce, en raison de circonstances exceptionnelles, on a négligé l'obligation de porter des accusations. On n'a jamais porté d'accusations, et le capitaine n'a été informé des accusations qu'on portait contre lui que par les conclusions de la Cour en vertu desquelles il était reconnu coupable d'un certain nombre d'infractions.

A mon avis, le concept de l'«accusation» impliquant la connaissance presque exacte des détails de la conduite en cause et la possibilité de répondre à cette accusation, a pénétré depuis longtemps, par l'effet de l'arrêt du *Chelston*, dans les procédures d'enquête en vertu des textes successifs de la *Loi sur la marine marchande du Canada*.

L'arrêt *Berquist*, décision du juge Macdonald de la Cour suprême de la Colombie-Britannique, apporte à mon avis un appui sérieux à ces dernières observations. *Berquist* était capitaine et propriétaire d'un navire qui a été détruit par un incendie. Le ministère de la Marine et des Pêcheries lui a signifié un rapport sur le sinistre ainsi qu'un certain nombre de questions dont la Cour devait être saisie conformément aux dispositions de la *Loi sur la marine marchande du Canada* semblables aux dispositions impliquées dans la présente affaire. L'une des questions était ainsi rédigée: [TRADUCTION] «La perte du (navire) était-elle imputable à la faute ou la

*Canada Shipping Act* of R.S.C. 1906, c. 113, was substantially similar to the present section 568 in respect to the cancellation or suspension of certificates where wrongful acts or defaults had been found by the court. Subsection (3) of former section 801, as previously quoted, was of course present, but I attach, as I think Macdonald J. did, no great significance to that.) The Department adduced evidence, including the calling of the master as a witness. At the conclusion of the evidence for the Department, its representative submitted the questions. Macdonald J. said at p. 701:

... He (the representative of the Department) did not specify any acts of misconduct upon which the opinion of the Court was desired.

The court then answered the questions put to it including the one regarding wrongful act or default on the part of Berquist, and specified certain acts and omissions in its answer. The master's certificate was suspended for 6 months. At that time there was no appeal to a higher court as now, but there was a right to apply to the Minister for a rehearing. This was not done, but *certiorari* proceedings were launched and the whole question, as I read the case, was concerned with the application of principles of natural justice, *i.e.*, the right to notice of a "charge" and the opportunity then to answer the specific charges. Macdonald J., in referring to the procedure adopted by the court of investigation said at p. 704:

... A certain procedure was prescribed by the rules under the Shipping Act but it was not followed.

The learned judge does not set out the Rules and I have been unable to find a copy of the Rules then in effect, but from the brief description the learned judge gives of them, I feel satisfied they were substantially similar to the Shipping Casualties Rules of the United Kingdom promulgated in 1907 which, again, are substantially the same as, and in many instances identical to, our present Rules. Macdonald J.

prévarication du capitaine?» (Je précise que l'article 801 de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, c. 113 des S.R.C. de 1906, était fondamentalement semblable à l'article 568 actuel en ce qui concerne l'annulation ou la suspension des certificats dans les cas où la cour avait établi des fautes ou des prévarications. Le paragraphe (3) de l'ancien article 801, tel qu'on l'a cité précédemment, était naturellement en vigueur, mais cela m'apparaît, comme d'ailleurs, je crois, au juge Macdonald, sans grande importance.) Le ministère a présenté ses preuves, y compris le témoignage du capitaine. A l'issue des dépositions pour le compte du ministère, son représentant a formulé les questions. Le juge Macdonald déclarait à la page 701:

[TRADUCTION] ... Il (le représentant du ministère) n'a pas précisé d'actes d'inconduite sur lesquels il désirait obtenir l'opinion de la Cour.

La cour a répondu alors aux questions qu'on lui avait posées, et notamment à celle concernant la faute ou prévarication de Berquist et dans sa réponse, elle a précisé certains actes et omissions. Le certificat du capitaine a été suspendu pour 6 mois. A cette époque, on ne pouvait interjeter appel devant une cour supérieure comme on peut le faire maintenant, mais on pouvait demander au ministre une nouvelle audience. On ne s'est pas prévalu de ce droit. Toutefois, on a demandé un bref de *certiorari*, et tout le débat a alors porté, selon mon interprétation de l'arrêt, sur l'application des principes de justice naturelle, c'est-à-dire, sur le droit d'être avisé d'une «accusation» et la possibilité de répondre ensuite à des accusations précises. Le juge Macdonald, en se référant à la procédure adoptée par la cour d'investigation, déclarait à la page 704:

[TRADUCTION] ... Les règles établies en vertu de la Loi sur la marine marchande prévoyaient une certaine procédure qui n'a pas été suivie.

Le savant juge ne cite pas les Règles et je n'ai pas réussi à trouver une copie des Règles alors en vigueur, mais d'après la brève description que le savant juge en fait, je suis convaincu qu'elles étaient fondamentalement semblables aux Règles sur les sinistres maritimes du Royaume-Uni, promulguées en 1907, qui d'ailleurs sont fondamentalement analogues et sous bien des aspects identiques à nos règles actuel-

quashed the decision of the court of investigation for failure to allege "charges" and I find his remarks at pp. 705-706 quite apt to this appeal:

... Berquist was not enabled on account of the nature and form of the charges to present his defence. It is self-evident that a person, in order to defend himself against a charge, must know the nature of the charge. In such charge there should not, in the words of Lord Alverstone in *Smith v. Moody*, [1903] 1 K.B. 56, 72 L.J.K.B., at p. 46, be "any departure from the rules requiring fair information and reasonable particularity as to what is charged against a man". It was strongly urged that these rules were not followed and that the "questions" which formed the charges, upon which Berquist was tried were not positive and certain so that he might see by the information (the questions) how to direct his evidence. *Vide* Paley on Summary Convictions, Lib. Ed. p. 96.

Further, that aside from the statutory protection afforded to Berquist, that the rule of natural justice referred to in Paley at pp. 95-6, "that the accused should have an opportunity of being heard before he is condemned" had not been observed. This rule is indispensably required in all proceedings of a summary nature by Justices of the Peace—*Vide Reg. v. Dyer* (1704), 1 Salk. 181, 91 E.R. 165, 6 Mod. 41, 87 E.R. 803,—"It is an invariable rule of law"—Lord Kenyon in *Rex v. Benn* (1795), 6 Term. Rep. 198, 101 E.R. 508. It would apply upon the trial of Berquist. In this connection, Parke, B., in delivering judgment in *Bonaker v. Evans* (1850), 16 Q.B. 162, at p. 171, 117 E.R. 840, said:—

no proposition can be more clearly established than that a man cannot incur the loss of liberty or property for an offence by a judicial proceeding until he has had a fair opportunity of answering the charge against him, unless, indeed, the Legislature has expressly or impliedly given an authority to act without that necessary preliminary.

This rule has been applied to cases other than those which are in the strictest sense, judicial, *per* Erle, C.J., in *Cooper v. Wandsworth Board of Works* (1863), 14 C.B. (N.S.) 180, 143 E.R. 414. Here the Shipping Act expressly requires that notice should be given and a defence afforded to a party where the question of his certificate of competency is involved. An example of the necessity that the conviction for an offence should be founded upon an information alleging specifically such offence, is shown by the case of *Reg. v. Brickhall* (1864), 33 L.J.M.C. 156. There the party accused was summoned for assaulting a police constable in the execution of his duty and was convicted of the lesser offence of common assault. He had not been charged with that offence, and Crompton, J., considered the conviction to have been made without jurisdiction and void. It was held that although the right to *certiorari* had been taken away by statute, this did not apply, as there had been an *excess of jurisdiction*. Reference was made, with approval, to *Martin*

les. Le juge Macdonald a annulé la décision de la cour d'investigation aux motifs qu'elle avait omis de porter des «accusations» et j'estime que ses observations aux pages 705 et 706 sont tout à fait applicables au présent appel:

[TRADUCTION] ... Berquist ne pouvait, étant donné la nature et la forme des accusations, présenter sa défense. Il va de soi que, pour se défendre contre une accusation, une personne doit en connaître la nature. Dans le cas d'une telle accusation, comme le disait Lord Alverstone dans l'arrêt *Smith c. Moody*, [1903] 1 K.B. 56, 72 L.J.K.B., à la p. 46, il ne saurait y avoir «d'entorses aux règles exigeant des renseignements suffisants et des précisions raisonnables concernant ce dont on accuse un homme». On a vigoureusement soutenu que le commissaire ne s'était pas conformé à ces règles et que les «questions» qui constituaient les accusations sur lesquelles Berquist avait été jugé, n'étaient ni catégoriques ni suffisamment certaines pour qu'il puisse, d'après ces renseignements (les questions), déterminer comment établir sa preuve. Voir le traité de Paley, *Summary Convictions*, Lib. Ed. p. 96.

On a également soutenu que, indépendamment de la garantie dont bénéficiait Berquist par l'effet de la loi, on a en outre violé la règle de justice naturelle, mentionnée au pp. 95 et 96 de l'ouvrage de Paley, selon laquelle «l'accusé devrait avoir la possibilité d'être entendu avant d'être condamné». Les juges de paix exigent le respect de cette règle dans toute procédure sommaire—Voir *Reg. c. Dyer* (1704), 1 Salk. 181, 91 E.R. 165, 6 Mod. 41, 87 E.R. 803,—«C'est une règle de droit absolue»—et les motifs de Lord Kenyon dans l'arrêt *Rex c. Benn* (1795), 6 Term. Rep. 198, 101 E.R. 508. Elle s'appliquerait au procès de Berquist. A cet égard, le baron Parke, en rendant le jugement dans l'arrêt *Bonaker c. Evans* (1850), 16 Q.B. 162, à la p. 171, 117 E.R. 840, déclarait:—

il n'existe pas de principe mieux établi que celui voulant qu'une procédure judiciaire ne peut priver quiconque de sa liberté ou de ses biens à la suite d'une infraction sans qu'on ait eu la possibilité équitable de répondre à l'accusation à moins, bien sûr, que le Parlement ait expressément ou implicitement autorisé à agir de la sorte sans ce préliminaire obligé.

On a appliqué cette règle à des affaires autres que des affaires judiciaires au sens strict: voir les motifs du juge en chef Erle, dans l'arrêt *Cooper c. Wandsworth Board of Works* (1863), 14 C.B. (N.S.) 180, 143 E.R. 414. Dans le cas qui nous occupe, la Loi sur la marine marchande exige expressément que, lorsque le certificat de compétence est en jeu, la partie devrait recevoir un avis et avoir la possibilité de se défendre. L'arrêt *Reg. c. Brickhall* (1864), 33 L.J.M.C. 156, illustre la nécessité de fonder une condamnation sur une dénonciation indiquant précisément de quelle infraction il s'agit. En l'espèce, l'accusé avait été assigné par voie de fait sur la personne d'un agent de police dans l'exécution de ses fonctions, mais reconnu coupable de l'infraction moins grave de voie de fait simple. On ne l'avait pas accusé de cette dernière infraction, et le juge Crompton a estimé que la condamnation constituait un excès de juridiction, et qu'elle était nulle. Il a jugé que, bien que le droit au *certiorari* eût été retiré par une loi, cette restriction ne

*v. Pridgeon* (1859), 1 E. & E. 778, 120 E.R. 1102, where the accused person was convicted of being drunk under one statute, though he had been summoned for being drunk and riotous under another statute, and the conviction was on that account held bad.

Berquist was not in terms found guilty of a "wrongful act" causing a loss of the SS. Trebla but of the "default" mentioned bringing about the disaster. From the form of the question served upon him, he could not, especially in view of the more serious charge, have known that he was being tried on the charges, that he deviated from his intended course, then anchored, and left his vessel inadequately manned. He might have suspected from his examination that those matters were in the mind of the Court but he was not "charged" with them as being acts either wrongful or of default. Nor when Morris on behalf of the department submitted the questions for the opinion of the Court, in accordance with the rules, were such acts of omission and commission presented to the Court for its consideration. Berquist was thus not given an opportunity of meeting any such allegations of default nor presenting a defence. He should have been afforded a full and complete defence to charges of which the precise nature had been stated. He was deprived of this right and as far as the findings of default are concerned, he had not notice that he was on trial and was condemned unheard. The "questions" constituting the "charges" to be investigated were not sufficiently specific to warrant the findings upon which decision was based. This is a defect apparent upon the face of the "record", and, in the way the trial was held, not remediable, even if resort were had to the evidence, to show what occurred in the investigation. This latter course might be admissible, as not at variance with the *Nat Bell* case, *supra*, if the purpose was not to determine the nature and extent of the evidence, but, for example, to see if the indefinite and general charges had been extended or specified before the Court and presented to Berquist for his defence and thus might support its decision. As I have mentioned, this was not done. In a case in which the unfairness of the trial can hardly be said to be involved Madden, C.J., in *Reg. v. The Court of Marine Inquiry* (1897), 23 Victoria Rep. 179, at p. 180, expressed himself as follows:

Although the point here is a technical one, the salutary rule that in a charge affecting a man's life, liberty or property, precision should be insisted on is to be enforced and that he should be informed with particular exactness the precise nature of the charge against him.

In the *Nelson* case, a decision of the Admiralty Division (Divisional Court) the facts were considerably different from the facts in this appeal, but in my opinion, some expressions of principle in that case apply in this case. There, a vessel went aground and sank. The wreck commission held a formal investigation under the provisions of the *Merchant Shipping Act* and

s'appliquait pas, car il y avait eu *excès de juridiction*. Il a renvoyé à l'affaire *Martin c. Pridgeon* (1859), 1 E. & E. 778, 120 E.R. 1102, dans lequel l'accusé avait été inculpé d'ivresse en vertu d'une loi, alors qu'il avait été assigné pour ivresse et désordre en vertu d'une autre loi; on a refusé de le condamner dans ces circonstances.

On n'a pas expressément reconnu Berquist coupable d'une «faute» ayant causé la perte du N.M. Trebla; on a plutôt parlé de la «prévarication» qui a entraîné le sinistre. D'après la formulation de la question qu'on lui avait signifiée, il ne pouvait savoir, en particulier à cause de la présence d'une accusation plus grave, que son procès porterait sur les accusations selon lesquelles il s'était écarté de la route prévue, qu'il avait ensuite mouillé et laissé son navire avec un équipage insuffisant. Il aurait pu soupçonner à la suite de son interrogatoire que le tribunal avait ces questions à l'esprit, mais il n'en était pas «accusé» comme étant soit des fautes soit des prévarications. Quand Morris, au nom du ministère, a saisi la Cour de ces questions, conformément aux règles, ces actions et omissions n'ont pas non plus été soumises à l'appréciation de la Cour. Berquist n'a donc pas eu la possibilité de répondre à ces prétentions de prévarication ni de présenter une défense. On aurait dû lui accorder l'entière possibilité de se défendre contre les accusations dont la nature précise aurait été exposée. Il a été privé de ce droit et, en ce qui concerne les conclusions portant sur la prévarication, il ne savait pas qu'elles faisaient l'objet du procès et a été condamné sans être entendu. Les «questions» constituant les «accusations», objet de l'enquête, n'étaient pas suffisamment précises pour justifier les conclusions sur lesquelles la décision était fondée. C'est un vice apparent à la lecture du «dossier», et étant donné la façon dont le procès s'est déroulé, il n'est pas réparable même si l'on avait recours aux preuves pour montrer ce qui s'est passé lors de l'enquête. Il serait possible d'admettre cette procédure, étant donné qu'elle n'est pas en conflit avec l'arrêt *Nat Bell* (précité), s'il s'agissait, plutôt que de déterminer la nature et l'étendue de la preuve, de voir si des chefs d'accusations vagues et généraux ont été élargis ou précisés à la Cour et présentés à Berquist pour sa défense, la Cour pouvant ainsi appuyer sa décision. Comme je l'ai signalé, ce ne fut pas le cas. Dans une affaire au sujet de laquelle on pourrait difficilement parler de procès injuste, le juge en chef Madden dans *Reg. c. The Court of Marine Inquiry* (1897), 23 Victoria Rep. 179, à la p. 180, s'exprimait de la manière suivante:

Bien qu'il s'agisse ici d'une question technique, il faut faire valoir la règle salutaire selon laquelle lorsqu'une accusation affecte la vie d'un homme, sa liberté ou ses biens, il faut insister sur la précision et l'informer avec une exactitude particulière de la nature précise des accusations.

Dans l'affaire *Nelson*, décision de la Division d'amirauté (*Divisional Court*), les faits étaient considérablement différents de ceux du présent appel, mais, à mon avis, certains principes formulés dans cette affaire s'appliquent en l'espèce. Un navire s'était échoué et avait coulé. Une commission d'enquête sur les naufrages avait tenu une investigation formelle conformé-

the Rules and found the master to blame in respect to a number of matters and suspended his certificate. One finding of the court was to the effect that the owners of the vessel were to blame as well, because they had employed an elderly master. It appears that somewhere during the course of the hearing a casual question was directed to the master about his age, meant more as a compliment than a criticism. The owners appealed. The master did not. The President (Lord Merrivale), in allowing the appeal, states the point involved and his view at p. 58:

But then one has to consider here the further complaint Mr. Dickinson made upon the part of the owners—that they have been condemned in this matter without being either charged or heard, and that one of the preliminaries to condemnation in our English system of administration of justice is that there shall be a charge and that the accused person shall have the opportunity of answering it. The Merchant Shipping Act, 1894, provides the machinery for these inquiries and it contains this provision in Sect. 466:—

(11) Every formal investigation into a shipping casualty shall be conducted in such manner that if a charge is made against any person, that person shall have an opportunity of making a defence.

As I have said, there was not a charge—there was a conversational inquiry or suggestion—and there was not an opportunity of defence, because the owners were not aware there was supposed to be a charge. That being so, outside of the broad ground to which I have referred, the appeal must be allowed here because the owners have been condemned unaccused and unheard.

I do not regard the reference to section 466 of the *Merchant Shipping Act* as a sound ground for distinguishing the *Nelson* case. As I have stated earlier, perhaps in other words, the general principle of the formulation of a specific allegation or accusation and then an opportunity to meet it is, to me, an overriding consideration.

Langton J., in the same case, at pp. 58, 59 said this:

The findings of the magistrate are not in question save upon the one matter. This one matter appears to have been introduced at a very late stage by the magistrate, and the charge—if one can say that any charge was really made at all—was a charge proceeding from his own mind; it was not embodied in any of the questions addressed to the Court by the Board of Trade.

ment au *Merchant Shipping Act* et aux Règles; elle avait établi la responsabilité du capitaine sur un certain nombre de points, et suspendu son brevet. Par ailleurs, l'une des conclusions de la cour portait que les propriétaires du navire étaient aussi blâmables car ils avaient employé un capitaine d'un certain âge. Il ressort qu'à un moment donné pendant l'audience, on a posé une question banale au capitaine concernant son âge; elle tenait davantage du compliment que de la critique. Les propriétaires ont interjeté appel. Le capitaine ne le fit pas. Le président (Lord Merrivale), en faisant droit à l'appel, expose le point en litige et son point de vue à la p. 58:

[TRADUCTION] Mais alors, il faut considérer l'autre plainte faite par M. Dickinson au nom des propriétaires, à savoir qu'ils ont été condamnés dans cette affaire sans être accusés ou entendus, alors que l'un des préliminaires à la condamnation dans le système judiciaire anglais est l'existence d'une accusation et le droit de l'accusé d'y répondre. Le *Merchant Shipping Act* de 1894 prévoit le mécanisme de ces enquêtes et stipule, à l'art. 466:—

(11) Une investigation formelle sur un sinistre maritime est conduite de telle manière que, si une accusation est portée contre quelqu'un, cette personne ait l'occasion de présenter une défense.

Comme je l'ai dit, il n'y a eu ni d'accusation—simplement une question ou une insinuation, sur le ton de la conversation—ni de possibilité de présenter une défense car les propriétaires ne se rendaient pas compte que l'on entendait par là les accuser. Ceci étant, abstraction faite du grave motif que j'ai mentionné, le présent appel doit être accueilli car les propriétaires ont été condamnés sans accusation et sans audition.

Je ne considère pas la mention de l'article 466 du *Merchant Shipping Act* comme un critère valable de distinction entre l'arrêt *Nelson* et les circonstances de la présente affaire. Comme je l'ai signalé précédemment, peut-être en d'autres mots, le principe général, selon lequel on doit formuler une allégation ou une accusation précise, et fournir ensuite une possibilité d'y répondre, me paraît une considération décisive.

Toujours dans la même affaire, le juge Langton déclarait aux pages 58, 59:

[TRADUCTION] Les conclusions du magistrat ne sont pas en question sauf sur un point. Il semble que le magistrat ait introduit cet élément très tard et que l'accusation—si l'on peut vraiment dire qu'elle a été portée—soit une création de son esprit; elle n'était exprimée dans aucune des questions que le *Board of Trade* a adressées à la Cour.

There is a well-known procedure in these inquiries by which, after the evidence has been heard, supplementary questions or modifications of the questions can be introduced, and I have no doubt whatever that if a Court, on an occasion of that kind, felt that some supplementary question or some modification of a question should be introduced, the Board of Trade would immediately comply with that suggestion. They would not be slow to introduce a supplementary question which dealt with a matter of importance in the casualty, or to modify any question if it seemed to them in the public interest that that were desirable.

In this case nothing of the kind was done. The most that can be said to have happened was that Counsel for the owners was allowed an opportunity to make a few remarks upon the general topic; he had hardly an opportunity at that time of dealing with this specific case, or of knowing exactly what was the matter proceeding in the mind of the Court.

He deals with it on the spur of the moment as best he might, but I entirely agree with what my Lord has said that that is not the formulation of a charge—that is not giving the party accused under the charge a proper opportunity of preparing and presenting a defence.

*The Seistan*: At the formal investigation into the sinking of a vessel, following a fire and explosion, the chief engineer for reasons of ill health was not called at the hearing. The court of investigation findings showed that the loss of the vessel was not due to any wrongful act or default by any person, but one of the assessors added a rider in which he characterized certain conduct of the chief engineer as reprehensible. A rehearing was ordered in respect to the conduct of the chief engineer. The Divisional Court (Admiralty Division) on the rehearing found as a fact there was no misconduct on the part of the chief engineer, but also held the criticism made by the assessor was not justified. The President, Lord Merriman, said at p. 609:

In the course of the hearing of the investigation, no charge was made against the chief engineer, and no notice was given to him of the possibility of any such charge. He was not made a party, nor was there any reason why he should have applied to be made a party.

and at p. 610:

Having regard to the absence of any charge against the chief engineer, and the consequent lack of any opportunity to meet any such charge, this expression of censure by one Assessor in the rider was wholly irregular whatever view may be taken of the merits. It is obvious, however, that the

Il existe dans ces enquêtes une procédure bien connue qui permet, une fois les preuves entendues, d'introduire des questions supplémentaires ou des modifications aux questions; il ne fait pas l'ombre d'un doute que si la Cour estimait dans de telles circonstances, qu'il fallait introduire une question supplémentaire ou modifier une question, le *Board of Trade* se conformerait immédiatement à cette suggestion. Ils ne tarderaient pas à introduire une question supplémentaire pour traiter d'un point important relatif au sinistre, ou à modifier une question si cela leur paraissait souhaitable dans l'intérêt public.

En l'espèce, on n'a rien fait de tel. On peut tout au plus dire que, l'avocat des propriétaires a eu la possibilité de présenter quelques observations de caractère général; on peut difficilement admettre qu'il ait alors eu l'occasion de traiter de cette imputation en particulier, ou de savoir exactement quel était le cheminement de la pensée de la Cour.

Il s'en préoccupe sur l'inspiration du moment, de son mieux, mais je partage totalement l'avis de sa Seigneurie que ceci ne saurait constituer la formulation d'une accusation—que ceci ne laisse pas à l'accusé une possibilité suffisante de préparer et de présenter une défense.

L'arrêt *The Seistan*: Lors de l'investigation formelle sur le naufrage d'un navire, à la suite d'un incendie et d'une explosion, le chef mécanicien, pour des raisons de santé, n'a pas été convoqué à l'audience. Les conclusions de la cour d'investigation indiquaient que la perte du navire n'était pas imputable à la faute ou la prévarication de qui que ce soit, mais l'un des assesseurs a ajouté des observations personnelles dans lesquelles il décrivait certains aspects de la conduite du chef mécanicien comme étant répréhensibles. La cour a ordonné une nouvelle audience relative à la conduite du chef mécanicien. Lors de la nouvelle audience, la Division d'amirauté (*Divisional Court*) a estimé qu'en fait, il n'y avait pas eu d'inconduite du chef mécanicien, mais elle a aussi jugé que la critique faite par l'assesseur n'était pas justifiée. Le président, Lord Merriman, déclarait à la p. 609:

[TRADUCTION] Au cours de l'audition de l'enquête, aucune accusation n'avait été portée contre le chef mécanicien et on ne lui avait en aucune façon laissé entrevoir la possibilité d'une telle accusation. Il n'avait pas été constitué partie et il n'y avait aucune raison pour qu'il demande à être constitué partie.

et à la p. 610:

[TRADUCTION] Étant donné l'absence de toute accusation contre le chef mécanicien, et donc l'impossibilité d'y répondre, le blâme exprimé par l'un des assesseurs dans les observations jointes au rapport était totalement contraire aux règles, quel que soit d'ailleurs leur valeur quant au fond. Toutefois il est évident que le but réel de cette

real object of this rehearing is to inquire into the merits of the censure.

These cases, which I am afraid I have discussed at considerable length, convince me that in this particular hearing, the respondent ought to have been required to make specific allegations of what I will term misconduct which might lead to quasi-penal consequences, such as the suspension of a licence, and that those allegations ought to have been made at the end of the so-called first stage. The appellant, nor his counsel, could not anticipate what findings might ultimately be made against him. He had, in my view, the right to know long before the final arguments, what the case was he might have to meet<sup>2</sup>.

There are two other cases I should refer to.

In *The "Princess Victoria"* [1953] 2 Lloyd's Rep. 619, a car ferry sank during heavy weather in the Irish Sea. The court of inquiry found that the loss was due to unseaworthiness and that there were wrongful defaults on the part of the owners and managers. The decision was appealed to the Ulster High Court. It was contended on behalf of the managers that no charge had been made against them in the court below and that they had no proper opportunity of making a defence. Lord MacDermott rejected that contention. He pointed out that the questions submitted before the formal investigation commenced included a question asking whether the loss of the *Princess Victoria* was caused or contributed to by the wrongful act or default of, among others, the managers. He went on to say this at p. 635:

... In view of this, and having regard to the matters which were put to each of these managers as witnesses in the course of a lengthy and searching examination, this Court is satisfied that by the time the evidence adduced by the Ministry had concluded neither of these gentlemen could have failed to realize that his conduct as manager of the ship and, in particular, as the official charged with seeing that she was seaworthy, was in issue. It might have been better if, at this stage, the questions had been reframed so as to name the managers and they had been informed by the Court as to their rights; but this Court sees no reason to assume that either Captain Perry or Captain Reed was in fact ignorant of his rights or was denied an opportunity of making any defence he then wanted to make.

nouvelle audition est de faire une enquête au fond sur ce blâme.

Ces arrêts, qui, je le crains, m'ont retenu fort longtemps, me convainquent qu'au cours de l'enquête qui nous concerne, on aurait dû exiger que l'intimé présente des allégations précises relativement à ce que j'appellerai une inconduite pouvant entraîner des conséquences quasi-pénales, telles que la suspension d'un brevet. Je suis aussi convaincu que ces allégations auraient dû être faites à la fin de ce qu'on a appelé la première étape. Ni l'appelant ni son avocat ne pouvaient prévoir quelles conclusions leur seraient en définitive opposées. A mon avis, ils avaient le droit de savoir longtemps avant les plaidoiries finales ce à quoi ils auraient à répondre<sup>2</sup>.

Je citerai deux autres arrêts.

Dans l'arrêt *The «Princess Victoria»* [1953] 2 Lloyd's Rep. 619, un traversier avait coulé pendant une tempête en mer d'Irlande. La cour d'investigation avait estimé que le sinistre était dû au mauvais état de navigabilité du traversier et qu'il y avait eu manquement grave de la part des propriétaires et gérants. La décision a été portée en appel devant la *High Court* de l'Ulster. On a soutenu au nom des gérants qu'aucune accusation n'avait été portée contre eux devant la cour inférieure et qu'ils n'avaient pas eu la possibilité réelle de présenter une défense. Lord MacDermott a rejeté cette prétention. Il a souligné que les questions soumises avant que l'investigation formelle ne commence comportaient une question sur le point de savoir si la perte du *Princess Victoria* était due à la faute ou prévarication des gérants, entre autres personnes, ou s'ils y avaient contribué. Par la suite il déclarait à la p. 635:

[TRADUCTION] ... Ceci étant, et compte tenu des questions posées à chacun des gérants, en tant que témoin, au cours d'un long et minutieux interrogatoire, la Cour est convaincue qu'au terme de l'audition des témoins assignés par le ministère, aucun de ces messieurs ne pouvait ignorer que sa conduite, en tant que gérant du navire, et en particulier en tant que responsable chargé de vérifier son bon état de navigabilité, était en question. Sans doute aurait-il été préférable de reprendre alors les questions de façon à nommer les gérants, et que le tribunal les renseigne sur leurs droits; mais cette Cour estime qu'il n'y a pas lieu de supposer que le capitaine Perry ou le capitaine Reed ait en fait ignoré ses droits, ou qu'il se soit vu refuser la possibilité de présenter une défense alors qu'il désirait le faire.



I think that case is distinguishable. There, no objection was taken by the managers in the court below and the only issue, so far as I can see from the case, was the seaworthiness of the vessel for which, of course, the managers would be responsible. In the present case there were many issues and I do not think it possible to say that the appellant must necessarily have realized all the matters which might be alleged against him.

In any event, I prefer to adopt the reservation expressed by Jackett C.J. of this Court in the *Koenig* case [1971] F.C. 190 at p. 207:

I should not leave this aspect of the matter without adding that I do not wish to be taken as implying that an officer or pilot is not entitled to the protection of the ordinary principle governing a fair hearing. In particular, I have no doubt that he is entitled to notice of what is alleged against him and to an opportunity to make his answer thereto. In this case, however, a perusal of the transcript of the hearing makes it clear that the appellant was ably represented and there would appear to be no doubt that he knew what was to be answered and had a full opportunity to answer it.

As I understand the *Koenig* case there was only one issue: whether the appellant there had made an improper turn to port.

In support of the procedure adopted by the court of investigation, reliance was placed on *The Carlisle* [1906] P. 301. In my view that case is authority only for the proposition that counsel for the Board of Trade (here the Department of Transport), in his closing submissions, should indicate to the Court his (that is, the Department's) view as to whether or not the Court should deal with the certificates of any of the parties.

In view of the conclusions I have expressed in respect to the point of law raised, I do not find it necessary, nor desirable, to express any opinion on what I termed the argument on the merits.

I would therefore allow the appeal and quash the suspension of the appellant's licence.

\* \* \*

Je pense qu'il faut distinguer cet arrêt de la présente affaire. Les gérants n'avaient alors présenté aucune objection devant la cour inférieure et la contestation ne portait, d'après mon analyse de l'arrêt, que sur la navigabilité du navire dont, naturellement, les gérants étaient responsables. Dans la présente affaire il y avait beaucoup de points litigieux et je ne pense pas qu'il soit possible de dire que l'appelant se rendait nécessairement compte de tout ce qui lui était imputé.

En tout cas, je préfère adopter la réserve exprimée par le juge en chef Jackett de cette Cour dans l'arrêt *Koenig* [1971] C.F. 190 à la p. 207:

Je ne veux pas laisser cet aspect de la question sans ajouter que je ne désire pas qu'on puisse me faire dire qu'un officier ou un pilote n'a pas droit à la protection de principe régissant un procès juste. En particulier, je suis certain qu'il a le droit de savoir ce qui est allégué contre lui et de pouvoir y répondre. Cependant, dans la présente affaire, une lecture de la transcription de l'audience met en évidence que l'appelant était bien représenté et il n'y a aucun doute qu'il savait ce qu'il devait répondre et qu'il a eu toutes les occasions pour le faire.

Selon mon interprétation de l'affaire *Koenig*, il n'y avait qu'un seul point en litige: l'appelant avait-il viré à bâbord de manière inadéquate?

Pour justifier la procédure adoptée par la cour d'investigation, on a invoqué l'arrêt *The Carlisle* [1906] P. 301. A mon avis, cet arrêt n'a valeur de précédent que dans la mesure où il établit que l'avocat du *Board of Trade* (ici le ministère des Transports) dans sa plaidoirie finale doit indiquer à la Cour son avis (c'est-à-dire celui du ministère) sur le point de savoir si la Cour doit ou non envisager des mesures relativement au certificat de l'une ou l'autre des parties.

Étant donné les conclusions auxquelles j'arrive en ce qui concerne le point de droit qu'on a soulevé, je n'estime pas nécessaire ni souhaitable d'exprimer une opinion sur ce que j'ai qualifié de question de fond.

J'accueille donc l'appel et j'annule la suspension du brevet de l'appelant.

\* \* \*

CHOQUETTE D.J.—I agree with my colleagues, Mr. Justice Thurlow and Mr. Justice Collier, that this appeal should be allowed.

In order to justify what is called a “severe penalty” (report, p. 51), the questions submitted by the Honourable Minister of Transport, or on his behalf, or a supplementary question should have specified the wrongful acts or defaults which were imputed to the appellant, or at least these questions should have asked the Court to determine if such specified acts or defaults had caused or contributed to the collision of both ships.

Question 15 simply asks “Was the collision caused or contributed to by the wrongful act or default by any person or persons and if so, what were these wrongful acts or defaults and by whom were they committed” without specifying any of them, without referring to the conduct of the appellant and even without mentioning the name of the appellant. It is only from the final report that the appellant learned the precise wrongful acts or defaults for which his licence was suspended, at a time when it was too late for him to offer a full defence against these particular acts and defaults.

Questions imputing wrongful acts or defaults on the part of the appellant cannot be found in the long contradictory evidence tendered during over four weeks of investigation. It is not the witnesses who are authorized to state the questions concerning the conduct of certificated officers but the representative of the Department. (Shipping Casualties Rules, sections 17 and 18). These questions cannot either be found in the final argument of the counsel for the Department; they have to be stated “when the examination of the witnesses called on behalf of the Department has been concluded” and before the officer involved had the opportunity to produce his witnesses and submitted his argument on the question stated (same Rules).

It would be unfair to oblige a certificated officer to guess from the evidence or argument what possible wrongful acts or defaults he may be found guilty of (these may be 10 to 50) without these acts or defaults being stated in a

LE JUGE SUPPLÉANT CHOQUETTE—D'accord avec mes collègues, M. le juge Thurlow et M. le juge Collier, je ferais droit à l'appel.

Pour justifier ce que le rapport qualifie de «peine sévère» (p. 51), il aurait fallu que les questions soumises par le ministre des Transports ou en son nom, ou une question supplémentaire, précisent la faute ou la négligence imputable à l'appellant; ou que, par ces questions, l'on demande à la Cour de déterminer si la faute ou la négligence alléguée avait entraîné l'abordage des deux navires ou y avait contribué.

La question 15 est simplement rédigée ainsi [TRADUCTION] «L'abordage est-il directement ou indirectement imputable à la faute ou à la négligence d'une ou de plusieurs personnes, et s'il en est ainsi quelle est cette faute ou cette négligence, et qui l'a commise?». La question n'en suggère aucune ni ne se réfère à la conduite de l'appellant, dont il n'est même pas fait mention du nom. Ce n'est qu'à la lecture du rapport définitif que l'appellant a pu savoir quels étaient précisément les actes ou les omissions qui ont entraîné la suspension de son brevet. Il était alors trop tard pour qu'il puisse pleinement se défendre d'en être responsable.

Ce n'est pas dans les témoignages contradictoires d'une enquête de quatre semaines et plus que se trouvent les questions qui doivent être formulées quant à la faute ou à la négligence imputables à l'appellant. Ce ne sont pas les témoins qui posent les questions concernant la conduite des officiers brevetés, mais bien le représentant du ministère. (Règles sur les sinistres maritimes, articles 17 et 18). On ne saurait, non plus, trouver ces questions dans la plaidoirie finale de l'avocat du ministère. C'est «une fois terminé l'interrogatoire des témoins appelés pour le compte du ministère» que ces questions doivent être exposées, après quoi l'officier impliqué a la possibilité de produire ses témoins et de présenter ses arguments relatifs à ces questions (mêmes Règles).

Il serait injuste d'obliger un officier breveté à deviner d'après les preuves ou la plaidoirie de quelles fautes ou négligences il se peut qu'il soit reconnu coupable (leur nombre peut être élevé de 10 à 50), sans que ces actions ou omissions

question or questions concerning his conduct and this before the second phase of the inquiry.

This is the more important with regard to the cancellation or suspension of the certificate, since the wrongful act or default must be one that has caused (or contributed to) the accident (*Canada Shipping Act*, section 558(1)).

Upon the whole, I would allow the appeal and quash the order suspending the appellant's certificate.

---

THURLOW J.:

<sup>1</sup> The references in these reasons are to R.S.C. 1952, c. 29 as that was the statute in force when the collision occurred and the proceedings in question took place.

COLLIER J.:

<sup>1</sup> There was a slight change made in one of the questions ultimately answered by the court of investigation; that change, though relevant, is of no consequence in this appeal.

<sup>2</sup> It is interesting to note that in the final submission of counsel for the respondent before the court of investigation, a number of specific allegations were made against the appellant, including, although not in precisely the same words, the acts or defaults found by the court. The other specific allegations were rejected by the court, to the extent at least they were not found to be wrongful acts or defaults.

soient exposées dans une ou plusieurs questions concernant sa conduite, et ce avant la deuxième phase de l'enquête.

Cette exigence me paraît capitale quand il s'agit de l'annulation ou de la suspension d'un certificat; en effet, la faute ou la négligence doit en être une qui est la cause de l'accident (ou qui y a contribué) (*Loi sur la marine marchande du Canada*, article 558(1)).

A tout considérer, j'accueillerais l'appel et annulerais l'ordonnance suspendant le certificat de l'appellant.

---

LE JUGE THURLOW:

<sup>1</sup> Dans ces motifs, nous renverrons au S.R.C. 1952, c. 29, étant donné que c'était la loi en vigueur lorsque l'abordage s'est produit et que les procédures en question ont eu lieu.

LE JUGE COLLIER:

<sup>1</sup> On a légèrement modifié une des questions auxquelles la cour d'investigation a répondu à la fin; cette modification, quoique pertinente, n'a pas d'importance dans cet appel.

<sup>2</sup> Il est intéressant de noter que dans la plaidoirie finale de l'avocat de l'intimé devant la cour d'investigation, un certain nombre d'allégations précises ont été opposées à l'appellant, et notamment, bien que ce ne soit pas précisément dans les mêmes termes, les actions ou les prévarications établies par la cour. Les autres allégations précises ont été rejetées par la cour, du moins dans la mesure où on n'avait pas établi qu'il s'agissait de fautes ou de prévarications.