

A-740-75

A-740-75

Shell Canada Limited (Shell Canadian Tankers (1964) Limited) (Appellant) (Defendant)

Shell Canada Limited (Shell Canadian Tankers (1964) Limited) (Appelante) (Défenderesse)

v.

a c.

Laurentian Pilotage Authority (Respondent) (Plaintiff)

L'Administration de pilotage des Laurentides (Intimée) (Demanderesse)

Court of Appeal, Pratte and Le Dain JJ. and Marquis D.J.—Quebec, June 28 and 29, 1977.

b Cour d'appel, les juges Pratte et Le Dain et le juge suppléant Marquis—Québec, les 28 et 29 juin 1977.

Maritime law — Pilotage fees — Two pilots assigned to steer ship — Whether appellant, according to by-laws of pilotage authority, responsible for fees for two pilots or for those of only one pilot — Pilotage Act, S.C. 1970-71-72, c. 52, s. 43 — Quebec Pilotage District General By-law, SOR/57-51, s. 6 as amended by SOR/72-5, s. 1; SOR/72-388, s. 3 as amended by SOR/73-135, s. 1 — Interpretation Act, R.S.C. 1970, c. I-23, s. 36(f),(g) and (h) — Canada Shipping Act, R.S.C. 1970, c. S-9, ss. 307 and 330.

Droit maritime — Droits de pilotage — Deux pilotes sont affectés à la conduite du navire — Suivant les règlements de l'administration de pilotage l'appelante est-elle responsable pour les droits de deux pilotes ou pour ceux d'un seul pilote? — Loi sur le pilotage, S.C. 1970-71-72, c. 52, art. 43 — Règlement général de la circonscription de pilotage de Québec DORS/57-51, art. 6. dans sa forme modifiée par DORS/72-5, art. 1; DORS/72-388, art. 3 dans sa forme modifiée par DORS/73-135, art. 1 — Loi d'interprétation, S.R.C. 1970, c. I-23, art. 36(f),(g) et h) — Loi sur la marine marchande du Canada, S.R.C. 1970, c. S-9, art. 307 et 330.

Appellant is owner of a ship that made several voyages in a compulsory pilotage area under respondent's jurisdiction. During these voyages, the respondent ordered the ship to take aboard not one but two pilots, and subsequently demanded double the pilotage dues set out in the tariff. Appellant maintained it did not owe additional money because the regulations under which the tariffs assessed had been repealed and it paid only half the amount demanded. Respondent instituted proceedings to obtain the remainder. The Trial Division allowed this action and held that, according to the by-laws then in effect, respondent was entitled to double the stated dues. The appellant appeals this decision.

L'appelante est propriétaire d'un navire qui a effectué plusieurs voyages dans une zone de pilotage obligatoire venant sous la juridiction de l'intimée. Lors de ces voyages, l'intimée a exigé que le navire prenne à son bord non pas un mais deux pilotes et elle a ensuite réclamé le double des droits de pilotage prévus au tarif. L'appelante prétend ne pas devoir de sommes additionnelles parce que le règlement qui impose le double tarif a été abrogé et elle a payé seulement la moitié du montant réclamé. L'intimée l'a poursuivie pour le surplus. La Division de première instance a fait droit à cette action et a décidé que, suivant les règlements alors en vigueur, l'intimée avait le droit de réclamer le double des droits de pilotage prévus. L'appelante attaque cette décision.

Held, the appeal is allowed. The Trial Judge's decision that section 6(1) referred to the new Schedule C as well as the repealed Schedule A was based on section 36 of the *Interpretation Act*. Schedule A of the old by-law was simply repealed, however, and nothing took its place as a schedule to this by-law. The *Interpretation Act* cannot serve as a basis for dismissing the appellant's claim that section 6(1), of the old by-law was rendered ineffective by the amendments made to the new regulations in 1973 and by the revocation at the same time of Schedule A of the old by-law. Since the main purpose of section 6(1) was to impose the obligation of paying the dues set in Schedule A, and not to establish the principle of payment of double pilotage dues, the argument that the section referred to the existing tariff as well as the repealed Schedule A is much less forceful. The reference to Schedule A in section 6(1) was not a redundancy but an essential part of the provision which ceased to have effect when Schedule A ceased to exist.

Arrêt: l'appel est accueilli. La décision du juge de première instance voulant que l'article 6(1) se réfère à la nouvelle annexe C de même qu'à l'annexe A devenue inexistante est fondée sur l'article 36 de la *Loi d'interprétation*. L'annexe A de l'ancien règlement a été abrogée purement et simplement, et rien n'est venu la remplacer comme annexe de ce règlement. On ne peut donc se fonder sur la *Loi d'interprétation* pour rejeter la prétention de l'appelante que les modifications apportées au nouveau règlement en 1973 et l'abrogation au même moment de l'annexe A de l'ancien règlement ont eu pour conséquence de rendre sans effet l'article 6(1) de l'ancien règlement. Puisque le but principal de l'article 6(1) était d'imposer l'obligation de payer les droits fixés à l'annexe A et non pas de consacrer le principe de la rémunération du double pilotage, l'argument voulant que l'article se réfère au tarif existant et à l'annexe A abrogé a beaucoup moins de force. La référence à l'annexe A dans l'article 6(1) n'était donc pas une redondance, c'était une partie essentielle de cette disposition qui a cessé d'avoir effet lorsque l'annexe A a cessé d'exister.

APPEAL.

APPEL.

COUNSEL:

Jacques A. Laurin for appellant.
Guy P. Major and *Michel Bourgeois* for respondent.

SOLICITORS:

McMaster, Minnion, Patch, Hyndman, Legge, Camp & Paterson, Montreal, for appellant.
Guy P. Major, Montreal, for respondent.

The following is the English version of the reasons for judgment delivered orally by

PRATTE J.: Appellant is the owner of a ship which, in 1973, made several voyages in a compulsory pilotage area located in the region that the *Pilotage Act*, S.C. 1970-71-72, c. 52, places under respondent's jurisdiction. During these voyages respondent required the ship to take on board not one but two pilots and subsequently demanded that appellant pay double the pilotage dues set out in its tariff. Appellant maintained that it did not owe respondent additional money because two pilots rather than one had been assigned to steer its ship, and therefore paid only half the amount demanded. Respondent then instituted proceedings to obtain the remainder. The Trial Division allowed this action and held¹ that, according to the by-laws then in effect, respondent was entitled to double the stated pilotage dues in cases where two pilots were assigned to a ship. It is this decision that is disputed by appellant.

The pilotage that gave rise to this claim was provided shortly after the *Pilotage Act* came into force. At that time pilotage was regulated by the new legislation and also by by-laws. Some of these by-laws had been adopted under the new Act (sections 14 and 22) by the Pilotage Authorities established by that Act; others had been adopted under the *Canada Shipping Act*, R.S.C. 1970, c. S-9, before the new Act came into force. According to section 43 of the new Act, this latter group were to remain in effect for two years unless revoked by the new Pilotage Authorities.

¹ [1976] 2 F.C. 102.

AVOCATS:

Jacques A. Laurin pour l'appelante.
Guy P. Major et *Michel Bourgeois* pour l'intimée.

PROCUREURS:

McMaster, Minnion, Patch, Hyndman, Legge, Camp & Paterson, Montréal, pour l'appelante.
Guy P. Major, Montréal, pour l'intimée.

Voici les motifs du jugement prononcés à l'audience en français par

LE JUGE PRATTE: L'appelante est propriétaire d'un navire qui a effectué, en 1973, plusieurs voyages dans une zone de pilotage obligatoire située dans la région que la *Loi sur le pilotage*, S.C. 1970-71-72, c. 52, place sous la juridiction de l'intimée. Lors de ces voyages, l'intimée a exigé que le navire prenne à son bord non pas un mais deux pilotes et elle a ensuite réclamé à l'appelante le double des droits de pilotage prévus à son tarif. L'appelante, prétendant ne rien devoir de plus en raison de ce qu'on avait affecté deux pilotes plutôt qu'un à la conduite de son navire, a payé seulement la moitié du montant réclamé. L'intimée l'a alors poursuivie pour le surplus. La Division de première instance a fait droit à cette action et décidé¹ que, suivant les règlements alors en vigueur, l'intimée avait le droit de réclamer le double des droits de pilotage prévus dans les cas où deux pilotes étaient affectés à un navire. C'est cette décision qui est attaquée par l'appelante.

Les services de pilotage qui ont donné naissance à cette réclamation ont été fournis peu de temps après la mise en vigueur de la *Loi sur le pilotage*. A cette époque, le pilotage était régi par la nouvelle loi et, aussi, par des règlements. Certains de ces règlements avaient été adoptés en vertu de la Loi nouvelle (articles 14 et 22) par les Administrations de pilotage établies par cette loi; d'autres règlements avaient été adoptés avant la mise en vigueur de la Loi nouvelle, en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, S.R.C. 1970, c. S-9. Ces derniers règlements, suivant l'article 43 de la Loi nouvelle, devaient rester en vigueur pour une période de deux ans à moins d'être annulés par les nouvelles Administrations de pilotage.

¹ [1976] 2 C.F. 102.

The pilotage dues claimed by respondent were incurred in the area previously known as the Quebec Pilotage District during April, May, June and July 1973. In order to find out which by-laws apply in this case, and also in order to be able to understand the problem raised by the case, it is necessary to know what by-laws applied before the *Pilotage Act* came into force on February 1, 1972 and what amendments were subsequently made to them.

When the *Pilotage Act* came into force, pilotage in the Quebec District was governed by a general by-law adopted under the *Canada Shipping Act*. This by-law, entitled the "Quebec Pilotage District General By-law", contained a great many administrative provisions regarding pilotage and in addition section 6(1) imposed the obligation of paying pilotage dues. This section read as follows:

6. (1) The pilotage dues as set forth in Schedule A shall be paid for the services of each pilot used in respect of each vessel unless exempted by the Act or by this By-law.

Schedule A of the by-law, to which this section refers, contains the tariff of pilotage dues.

After the *Pilotage Act* came into force, these by-laws remained in effect under the transitional provisions contained in section 43.

On September 18, 1972, respondent adopted tariff regulations. These regulations, however, did not concern the Quebec Pilotage District but only the rest of the area under respondent's jurisdiction. I mention them because on March 8, 1973 they were amended to include the area we are interested in. On that date the regulations were amended by the addition of Schedule C, containing a new tariff of pilotage charges for the Quebec District, and of subsection 3(3) requiring payment of the charges set out in Schedule C. This subsection was not worded in the same way as section 6(1) of the old by-law, but read as follows:

3. ...
(3) The charges set forth in Schedule C are prescribed as the

Les frais de pilotage réclamés par l'intimée ont été encourus dans ce que l'on appelait autrefois la circonscription de pilotage de Québec au cours des mois d'avril, mai, juin et juillet 1973. Pour connaître la réglementation applicable en l'espèce et, aussi, pour être en mesure de comprendre le problème que soulève cette cause, il faut connaître la réglementation applicable avant la mise en vigueur de la *Loi sur le pilotage*, le 1^{er} février 1972, et les modifications qui y ont été apportées par la suite.

Lors de l'entrée en vigueur de la *Loi sur le pilotage*, le pilotage dans la circonscription de Québec était régi par un règlement général qui avait été adopté en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada*. Ce règlement, intitulé «Règlement général de la circonscription de pilotage de Québec», contenait un grand nombre de dispositions d'ordre administratif relatives au pilotage et, en plus, à l'article 6(1), imposait l'obligation de payer les droits de pilotage. Cet article 6(1) se lisait ainsi:

6. (1) Sauf tout cas d'exemption prévu par la Loi ou par le présent règlement, les droits de pilotage établis à l'annexe A doivent être payés pour les services de chaque pilote dont les services sont retenus pour un navire.

L'annexe A du règlement, à laquelle référerait cet article, contenait le tarif des droits de pilotage.

Après la mise en vigueur de la *Loi sur le pilotage*, ces dispositions réglementaires restèrent en vigueur en vertu des dispositions de droit transitoire contenues à l'article 43.

Le 18 septembre 1972, l'intimée adopta un règlement sur les tarifs. Ce règlement ne concernait cependant pas la circonscription de pilotage de Québec, mais seulement le reste du territoire soumis à la juridiction de l'intimée. Si j'en mentionne l'existence, c'est parce que l'intimée l'a modifié le 8 mars 1973 de façon à en étendre la portée à la région qui nous intéresse. Ce jour-là, en effet, on a amendé ce règlement en y ajoutant une annexe C contenant un nouveau tarif des droits de pilotage pour la circonscription de Québec, et en ajoutant à l'article 3 du règlement un paragraphe (3) imposant l'obligation de payer les droits établis à l'annexe C. Ce paragraphe, au lieu d'être rédigé de façon similaire à l'article 6(1) de l'ancien règlement, se lisait comme suit:

3. ...
(3) Les droits établis à l'annexe C sont prescrits comme

pilotage charges to be paid to the Authority for pilotage on and after the date of the coming into force of this subsection.

On the day these amendments were adopted respondent, acting under section 43(6) of the Act, revoked Schedule A of the old "Quebec Pilotage District General By-law".² This by-law, however, still contained section 6(1), cited above, which thenceforth referred to a Schedule A that no longer existed.

The Trial Judge held that these provisions of the by-law obliged appellant, whose ship had been steered by two pilots, to pay double the pilotage charges set out in the tariff contained in Schedule C of the new regulations. In his view, since "section 6(1) authorizing payment of the second pilot was never repealed, it remains in effect and now refers to the new Schedule C." The Judge appears to have based this conclusion on section 36(f),(g) and (h) of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1970, c. I-23. I do not find this argument convincing. Section 36 applies "Where an enactment . . . is repealed and another enactment . . . is substituted therefor." Contrary to what has been said by counsel for the respondent, nothing of the kind took place in this case. Schedule A of the old by-law was simply repealed, and nothing took its place as a schedule to this by-law. Therefore, the *Interpretation Act* cannot serve as a basis for dismissing appellant's claim that section 6(1) of the old by-law was rendered ineffective by the amendments made to the new regulations in 1973, and by the revocation at the same time of Schedule A of the old by-law.

The principal argument put forward by counsel for the respondent was different. He maintained that the circumstances surrounding the adoption and amendment of the by-laws I have mentioned (in particular, the fact that section 6(1) of the old by-law was not repealed) revealed an intention of retaining the principle of what he called "payment of double pilotage dues" established by section 6(1). From this he concluded that the regulations and by-laws must be interpreted in such a way as

² Appellant has not disputed the validity of this revocation.

droits de pilotage payables à l'Administration pour les services de pilotage accomplis à partir de la date d'entrée en vigueur du présent paragraphe.

a Le jour même où ces amendements étaient adoptés, l'intimée, agissant en vertu de l'article 43(6) de la Loi, annulait l'annexe A de l'ancien «Règlement général de la circonscription de pilotage de Québec». Ce règlement, cependant, continuait à contenir l'article 6(1) que j'ai déjà cité qui faisait désormais référence à une annexe A devenue inexistante.

c Le premier juge a décidé que ces dispositions réglementaires imposaient à l'appelante, dont le navire avait été conduit par deux pilotes, l'obligation de payer le double des droits de pilotage prévus au tarif contenu à l'annexe C du nouveau règlement. Suivant lui, puisque «l'article 6(1) autorisant le paiement du deuxième pilote n'a jamais été abrogé, il demeure en vigueur et réfère maintenant à la nouvelle annexe C.» Cette conclusion, le juge l'a fondée, semble-t-il, sur l'article 36(f),(g) et (h) de la *Loi d'interprétation*, S.R.C. 1970, c. I-23. Cette argumentation ne me convainc pas. L'article 36 s'applique «Lorsqu'un texte législatif . . . est abrogé et qu'un autre texte législatif . . . y est substitué». Ici, contrairement à ce qu'a affirmé l'avocat de l'intimée, rien de pareil n'est arrivé. f L'annexe A de l'ancien règlement a été abrogée purement et simplement, et rien n'est venu la remplacer comme annexe de ce règlement. On ne peut donc se fonder sur la *Loi d'interprétation* pour rejeter la prétention de l'appelante que les modifications apportées au nouveau règlement en 1973 et l'abrogation au même moment de l'annexe A de l'ancien règlement ont eu pour conséquence de rendre sans effet l'article 6(1) de l'ancien règlement.

h Le principal argument de l'avocat de l'intimée était différent. Il a affirmé que les circonstances dans lesquelles les textes réglementaires dont j'ai parlé avaient été adoptés et modifiés, (notamment, le fait qu'on se soit abstenu d'abroger l'article 6(1) de l'ancien règlement) révélaient l'intention de conserver le principe de ce qu'il a appelé «la rémunération du double pilotage» que consacrait l'article 6(1). Il en a conclu qu'il fallait interpréter les règlements de façon à donner effet à ce principe

² L'appelante n'a pas contesté la validité de cette annulation.

to give effect to this principle, or in other words, that section 6(1) of the old by-law must be interpreted as referring not only to Schedule A but rather to the existing tariff. This argument would have a great deal of force if the purpose of section 6(1) had been solely or mainly to state the rule of payment of double pilotage dues. It might then have been possible to interpret the reference to Schedule A in that section as a simple redundancy. In fact, however, the main purpose of section 6(1) was not to establish the principle of payment of double pilotage dues. Its main purpose was to impose the obligation of paying the dues set by Schedule A. The relationship between section 6(1) and Schedule A in the old by-law was the same as the relationship between section 3(3) and Schedule C in the new regulations. The reference to Schedule A in section 6(1) was therefore not a redundancy but an essential part of this provision, which consequently ceased to have effect when Schedule A ceased to exist.

Counsel for the respondent advances the subsidiary argument that, regardless of the old by-law, the obligation to pay double pilotage dues results from the wording of Schedule C of the new regulations, since in several subsections of that Schedule the word "pilot" is singular rather than plural. I find this argument difficult to understand. According to section 26(7) of the *Interpretation Act*, "Words in the singular include the plural..." One must therefore avoid attaching too much importance to the use of the singular in the tariff. In addition, since pilotage is usually provided by a single pilot, it does not seem strange to me that the author of the tariff used the word pilot in the singular rather than the plural when referring to this service.

For these reasons I would allow the appeal, set aside the decision of the Trial Division and dismiss respondent's action with costs for the trial as well as the appeal.

* * *

LE DAIN J. concurred.

* * *

MARQUIS D.J. concurred.

ou, en d'autres mots, qu'il fallait interpréter l'article 6(1) de l'ancien règlement comme s'il référerait non pas seulement à l'annexe A mais, plutôt, au tarif existant. Cet argument aurait beaucoup de force si le but de l'article 6(1) avait été uniquement ou principalement d'énoncer la règle de la rémunération du double pilotage. On aurait peut-être pu alors considérer la référence à l'annexe A dans cet article comme étant, en fait, une simple redondance. Mais il arrive que le but principal de l'article 6(1) n'était pas de consacrer le principe de la rémunération du double pilotage. C'était d'imposer l'obligation de payer les droits fixés à l'annexe A. L'article 6(1) jouait, dans l'ancien règlement, le même rôle à l'égard de l'annexe A que celui que joue l'article 3(3) du nouveau règlement à l'égard de l'annexe C. La référence à l'annexe A dans l'article 6(1) n'était donc pas une redondance, c'était une partie essentielle de cette disposition qui a, en conséquence, cessé d'avoir effet lorsque l'annexe A a cessé d'exister.

L'avocat de l'intimée a soutenu subsidiairement que, abstraction faite de l'ancien règlement, l'obligation de payer le double des droits de pilotage résultait du texte même de l'annexe C du nouveau règlement. Cela, a-t-il dit, parce que dans plusieurs paragraphes de cette annexe on utilise le mot «pilote» au singulier plutôt qu'au pluriel. Je comprends mal la portée de cet argument. Suivant l'article 26(7) de la *Loi d'interprétation* «Les mots écrits au singulier comprennent le pluriel...» Il ne faut donc pas attacher trop d'importance à l'emploi du singulier dans le tarif. D'autre part, comme les services de pilotage sont habituellement fournis par un seul pilote, il ne me paraît pas anormal que l'auteur du tarif, voulant référer à ces services, ait utilisé le mot pilote au singulier plutôt qu'au pluriel.

Pour ces motifs, je ferais droit à l'appel, je casserais la décision de la Division de première instance et je rejetterais l'action de l'intimée avec dépens tant en première instance qu'en appel.

i

* * *

LE JUGE LE DAIN y a souscrit.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT MARQUIS y a souscrit.