

T-2459-74

T-2459-74

Aluminium du Canada Limitée, B & K Shipping Agency Ltd., Canadian Pacific Steamships Ltd., Clarke Traffic Services Ltd., Colley Motorships Ltd., Federal Commerce and Navigation Company Limited, Furness Withy & Co. Limited, Hurum Shipping and Trading Co. Ltd., Lower St. Lawrence Ocean Agencies Ltd., Lunham and Moore Limited, Manchester Liners Limited, Malone Marine Agency Limited, March Shipping Limited, McAllister Towing Ltd., Montreal Shipping Co. Ltd., Ramsey, Creig & Co. Ltd., The Robert Reford Company Limited, Saguenay Shipping Limited, Scandia Shipping Agencies Ltd. and Shipping Limited (*Plaintiffs*)

v.

The Laurentian Pilotage Authority (*Defendant*)

and

Minister of National Revenue (Customs and Excise) (*Mis-en-cause*)

Trial Division, Dubé J.—Montreal, December 3, 4, 1975; Ottawa, January 7, 1976.

*Maritime law—Pilotage services—Whether Pilotage Authority entitled to assess charges for double pilotage—Whether Authority entitled to assess security watch charge—Authority's practice of allowing 30 day period for payment at 5%, and of threatening plaintiffs under s. 35 of the Pilotage Act, S.C. 1970-71-72, c. 52, ss. 3, 12, 22(3), 35, 43(4)—Quebec Pilotage District General By-law, SOR/72-5, s. 1.*

The plaintiffs ask for a declaratory judgment in connection with four separate matters. (1) In 1971, the parties agreed to provide for double pilotage during the winter, and the *Quebec Pilotage District General By-law* was amended to authorize payment of a second pilot (section 6(1)). In February 1972, the new *Pilotage Act* provided for continuance of by-laws made under the *Canada Shipping Act* for one year. In November 1972, Laurentian published its new tariff which included double rates, and the Shipping Federation filed an objection with the Canadian Transport Commission. The double pilotage section was withdrawn in January 1973. The day before they were to expire, the old regulations made under the *Shipping Act* (including section 6(1), *supra*) were extended another year. In March 1973, the Authority signed a contract with the Corporation of Lower St. Lawrence Pilots, and it was established when two pilots would be assigned per vessel. When a new tariff appeared in March 1973, section 6(1) remained unchanged. The day before the by-laws expired, a "gentleman's agreement" to maintain the status quo was entered into by the

Aluminium du Canada Limitée, B & K Shipping Agency Ltd., Canadian Pacific Steamships Ltd., Clarke Traffic Services Ltd., Colley Motorships Ltd., Federal Commerce and Navigation Company Limited, Furness Withy & Co. Limited, Hurum Shipping and Trading Co. Ltd., Lower St. Lawrence Ocean Agencies Ltd., Lunham and Moore Limited, Manchester Liners Limited, Malone Marine Agency Limited, March Shipping Limited, McAllister Towing Ltd., Montreal Shipping Co. Ltd., Ramsey, Creig & Co. Ltd., The Robert Reford Company Limited, Saguenay Shipping Limited, Scandia Shipping Agencies Ltd. et Shipping Limited (*Demandereses*)

c.

L'Administration de pilotage des Laurentides (*Défenderesse*)

et

Le Ministre du Revenu national (Douanes & Accise) (*Mis-en-cause*)

Division de première instance, le juge Dubé—Montréal, les 3 et 4 décembre 1975; Ottawa, le 7 janvier 1976.

*Droit maritime—Services de pilotage—L'Administration de pilotage peut-elle imposer des droits de double pilotage?—L'Administration peut-elle imposer des droits de quart de sécurité?—Pratique de l'Administration d'accorder un délai de grâce de trente jours pour le paiement moyennant un droit de 5% et de menacer les demandereses de mesures en vertu de l'article 35 de la Loi sur le pilotage, S.C. 1970-71-72, c. 52, art. 3, 12, 22(3), 35 et 43(4)—Règlement général de la circonscription de pilotage de Québec, DORS/72-5, art. 1.*

Les demandereses sollicitent un jugement déclaratoire sur quatre points distincts. (1) En 1971, les parties ont convenu de fournir des services de double pilotage pendant l'hiver et le *Règlement général de la circonscription de pilotage de Québec* était modifié afin d'autoriser le paiement des services d'un second pilote (article 6(1)). La nouvelle *Loi sur le pilotage* de février 1972, maintenait les Règlements établis en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada* en vigueur pour une période d'un an. En novembre 1972, l'Administration publia son nouveau tarif incluant des doubles droits de pilotage et la Fédération maritime présenta son opposition à la Commission canadienne des transports. En janvier 1973, l'article sur le double pilotage fut retiré. La veille de l'expiration des Règlements établis en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada* (y compris l'article 6(1), précité) un nouvel amendement permit leur prorogation pour une année. En mars 1973, l'Administration signe un contrat avec la Corporation des pilotes du Bas Saint-Laurent, déterminant les cas de double pilotage. Dans le nouveau tarif paru en mars 1973, l'article

Federation and the Authority. In March 1974, the proposed tariff of March 1973 came into force. Plaintiffs claim that the Authority is not entitled under its tariffs of March 1973 (P.C. 1973-548) and February 1974 (P.C. 1974-437) to charge for double pilotage for the period December 1, 1973 to April 8, 1974.

(2) During the 1974 pilots' strike, the Authority assigned each vessel standing by a pilot, and assessed "safety watch" charges 24 hours per day at \$10.00 per hour. Plaintiffs allege that the Authority is not entitled to assess such charges for the period April 8 to 22, 1974.

(3) Plaintiffs claim that defendant should be ordered to continue allowing 30 days for payment, and to refrain from charging interest. Defendant denies that this is its usual practice, or constitutes recognition of a right in plaintiff's favour.

(4) Plaintiffs seek a declaration that defendant should refrain from threatening to use section 35 of the *Pilotage Act* (customs clearance) to enforce payment.

*Held*, (1) Defendant was entitled to assess double winter pilotage charges for the period. The by-law allowing it remained in force during the time in question, December 1, 1973 to April 8, 1974.

(2) The provision for standing by "on the bridge" for safety reasons appeared first in the March 1974 regulations. Defendant was entitled to impose the charge, as the period involved was April 1974. However, the assessment is exorbitant, and contrary to the purposes of the Authority (section 12 of the *Pilotage Act*) to operate an "efficient" service, and to its obligation to provide "fair and reasonable" tariffs (section 22(3)). A pilot cannot stand by "on the bridge" for 200 hours at a stretch; he must be physically present and on duty. Defendant was not entitled to collect for periods when pilots were not standing by on the bridge.

(3) The debt becomes due when incurred and defendant is entitled to charge interest at the current rate.

(4) The purpose of section 35 is to protect the Authority against flight by ships that have not paid, a crucial protective device, especially in cases of foreign ownership. The Authority, however, must cease its threatening with reference to the charges now disputed.

*Laurentian Pilotage Authority v. Shell Canada* (not reported, T-4878-73), applied.

ACTION.

COUNSEL:

*J. Brisset, Q.C.*, for plaintiffs.  
*L. A. Toupin* for defendant.

6(1) était maintenu. La veille de l'expiration des Règlements, la Fédération et l'Administration ont conclu un «*gentleman's agreement*» pour maintenir le statu quo. En mars 1974, le tarif proposé en mars 1973 entre en vigueur. Les demanderesse prétendent que l'Administration n'était pas habilitée, en vertu des tarifs de mars 1973 (C.P. 1973-548) et de février 1974 (C.P. 1974-437) à imposer des droits de double pilotage du 1<sup>er</sup> décembre 1973 au 8 avril 1974.

(2) Au cours de la grève des pilotes en 1974, l'Administration a affecté un pilote à chaque navire et imposé des droits de «quart de sécurité», et ce vingt-quatre heures par jour au tarif de \$10 de l'heure. Les demanderesse allèguent que l'Administration n'était pas habilitée à imposer les droits entre le 8 et le 22 avril 1974.

(3) Les demanderesse prétendent qu'il convient d'enjoindre à la défenderesse de continuer à accorder un délai de grâce de trente jours pour le paiement et de cesser de réclamer des intérêts. La défenderesse nie que ce soit sa pratique courante ou qu'il s'affirme d'une reconnaissance d'un droit en faveur des demanderesse.

(4) Les demanderesse sollicitent un jugement déclaratoire portant que la défenderesse doit cesser de menacer de recourir à l'article 35 de la *Loi sur le pilotage* (congé des douanes) pour obtenir paiement.

*Arrêt*: (1) La défenderesse était en droit d'exiger des droits de double pilotage d'hiver pour la période en cause; le Règlement qui l'autorisait est resté en vigueur pendant la période en question, du 1<sup>er</sup> décembre 1973 au 8 avril 1974.

(2) La disposition ayant trait au quart de sécurité «sur le pont du navire» paru pour la première fois dans les Règlements de mars 1974. La défenderesse avait donc le droit d'imposer les droits en cause en avril 1974. Cependant, cette imposition est exorbitante et contraire aux objets de l'Administration (article 12 de la *Loi sur le pilotage*), qui sont de faire fonctionner un service «efficace», et à son obligation de prescrire des tarifs «équitables et raisonnables» (article 22(3)). Un pilote ne peut pas être à son poste «sur le pont» 200 heures d'affilée; il doit être physiquement présent et en poste sur le pont. La défenderesse n'avait pas le droit de percevoir des droits pour les périodes où les pilotes n'étaient pas en poste sur le pont.

(3) La dette devient exigible une fois encourue et la défenderesse a le droit d'imposer un intérêt au taux courant.

(4) Le but de l'article 35 est de protéger l'Administration contre la fuite des navires dont les droits de pilotage demeurent impayés, mesure de protection très importante, à l'égard notamment des propriétaires étrangers. Cependant, l'Administration doit cesser toute menace relativement aux droits présentement en litige.

Arrêt appliqué: *L'Administration de Pilotage des Laurentides c. Shell Canada* (non publié, T-4878-73).

ACTION.

AVOCATS:

*J. Brisset, c.r.*, pour les demanderesse.  
*L. A. Toupin* pour la défenderesse.

## SOLICITORS:

*Brisset, Bishop and Davidson*, Montreal, for plaintiffs.

*De Grandpré, Colas, Amyot, Lesage, Deschênes and Godin*, Montreal, for defendant. <sup>a</sup>

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

DUBÉ J.: This is an action for declaratory relief by owners, operators or agents of ocean vessels trading into ports of the St. Lawrence, all (except one) members of the Shipping Federation of Canada, hereinafter called the Federation, against the Laurentian Pilotage Authority, hereinafter called the Authority, a body corporate established under the *Pilotage Act*<sup>1</sup> to administer pilotage services within the Laurentian region (essentially the St. Lawrence River).

The plaintiffs by their Statement of Claim pray for a Declaratory Judgment to be rendered on the following matters, abbreviated for convenience to four separate items:

1. that the Authority is not entitled under its Tariffs of March 6, 1973 (P.C. 1973-548) and February 26, 1974 (P.C. 1974-437) to assess charges for double pilotage as have been assessed against plaintiffs during the period of December 1, 1973 to April 8, 1974; <sup>f</sup>
2. that the Authority is not entitled under the Tariffs above referred to to assess charges for security watch as have been assigned during the period of April 8 to April 22, 1974; <sup>g</sup>
3. that the Authority be ordered to continue its past practice of allowing a delay of thirty days grace for payment of pilotage charges and refrain from taxing a 5% charge on unpaid bills; <sup>h</sup>
4. that the Authority be enjoined to refrain from threatening plaintiffs to take action against their ships under section 35 of the *Pilotage Act* in order to enforce the above charges. <sup>i</sup>

With regard to the first item, "double pilotage", a short chronology of the events should help to clarify the situation.

<sup>1</sup>S.C. 1970-71-72, c. 52.

## PROCUREURS:

*Brisset, Bishop et Davidson*, Montréal, pour les demandereses.

*De Grandpré, Colas, Amyot, Lesage, Deschênes et Godin*, Montréal, pour la défenderesse.

*Voici les motifs du jugement rendus en français par*

LE JUGE DUBÉ: Les propriétaires, exploitants ou agents de navires de haute mer desservant les ports du St-Laurent, tous (à l'exception d'un seul) membres de la Fédération maritime du Canada, ci-après appelée la Fédération, demandent un jugement déclaratoire contre l'Administration de pilotage des Laurentides, ci-après appelée l'Administration, corporation établie par la *Loi sur le pilotage*<sup>1</sup>, pour gérer les services de pilotage dans la région des Laurentides (essentiellement le fleuve St-Laurent). <sup>d</sup>

Dans leur déclaration, les demandereses sollicitent un jugement déclaratoire sur les matières suivantes, ramenées pour plus de commodité à quatre points distincts, portant que: <sup>e</sup>

1. l'Administration n'est pas habilitée, en vertu de ses tarifs du 6 mars 1973 (C.P. 1973-548) et du 26 février 1974 (C.P. 1974-437) à imposer les droits de double pilotage qu'elle a facturés aux demandereses pendant la période du 1<sup>er</sup> décembre 1973 au 8 avril 1974;
2. l'Administration n'est pas habilitée, en vertu des tarifs ci-dessus mentionnés, à imposer des droits de quart de sécurité qu'elle a facturés pendant la période du 8 au 22 avril 1974;
3. il est enjoint à l'Administration de continuer à suivre sa pratique passée d'accorder un délai de grâce de trente jours pour le paiement des droits de pilotage et de cesser de réclamer un droit de 5% sur les factures impayées;
4. il est enjoint à l'Administration de cesser de menacer les demandereses de mesures contre leurs navires en vertu de l'article 35 de la *Loi sur le pilotage*, pour obtenir le paiement desdits droits.

Pour ce qui a trait au premier sujet, le «double pilotage», une brève chronologie des événements aide à éclaircir la situation.

<sup>1</sup>S.C. 1970-71-72, c. 52.

Following a strike by the St. Lawrence pilots in 1971, the parties to the suit reached an agreement on December 30, 1971. The signatories to the agreement were the user associations, including the Federation, the Corporation of Lower St. Lawrence

1. As of December 30 the Quebec Pilotage District By-law Tariff, Schedule A, is modified as follows:

(d) Section 6 of the Schedule is repealed, the intention and agreement of the parties being that in the future double pilotage will be charged between 1 December and the 8 April or at any other time when two pilots are assigned to a vessel. [My underlining.]

On January 13, 1972 the *Quebec Pilotage District General By-law*<sup>2</sup> was amended as follows:

1. Subsection (1) of section 6 of the *Quebec Pilotage District General By-law* is revoked and the following substituted therefor:

“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.” [My underlining.]

On February 1, 1972 the new *Pilotage Act*, replacing Part VI of the *Canada Shipping Act*<sup>3</sup>, which dealt with pilotage, was proclaimed. Section 3 of this Act establishes four pilotage authorities, including the Laurentian Authority, which takes in almost all waters situated in the Province of Quebec. Section 43(4) of the said Act provides that the by-laws made under the *Canada Shipping Act* shall continue in force for one year from the commencement of this Act, in other words until February 1, 1973.

On November 11, 1972, the Laurentian Pilotage Authority published its new tariff, including rates for double pilotage, in the *Canada Gazette*:<sup>4</sup>

#### Double Pilotage Charges

10. The pilotage charges prescribed in this Schedule shall be increased by 100 per cent for pilotage services rendered

<sup>2</sup> SOR/72-5, P.C. 1972-4.

<sup>3</sup> R.S.C. 1970, c. S-9.

<sup>4</sup> Part I, November 11, 1972.

A la suite d'une grève des pilotes du St-Laurent en 1971, les parties en cause en étaient venues à une entente le 30 décembre 1971. Les signataires de l'entente étaient les associations usagères, dont la Fédération, la Corporation des pilotes du Bas St-Laurent et l'Autorité de Pilotage de Québec (ministère des Transports). Une des clauses de l'entente établissait le double pilotage pour les mois d'hiver:

<sup>b</sup> [TRANSDUCTION] 1. A compter du 30 décembre, le tarif du règlement de pilotage de Québec, Annexe A, est modifié comme suit:

<sup>c</sup> d) L'article 6 de l'Annexe est abrogé; les parties conviennent qu'à l'avenir, le droit de double pilotage sera imposé entre le premier décembre et le 8 avril ou chaque fois que deux pilotes sont affectés à un navire. [C'est moi qui souligne.]

<sup>a</sup> Le 13 janvier 1972, le *Règlement de la circonscription de pilotage de Québec*<sup>2</sup> était modifié par l'amendement suivant:

1. Le paragraphe (1) de l'article 6 du *Règlement général de la circonscription de pilotage de Québec* est abrogé et remplacé par ce qui suit:

<sup>e</sup> «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.» [J'ai moi-même souligné.]

<sup>f</sup> Le 1<sup>er</sup> février 1972 était proclamée la nouvelle *Loi sur le pilotage*, remplaçant la Partie VI sur le pilotage de la *Loi sur la marine marchande du Canada*<sup>3</sup>. Par son article 3, cette Loi établit quatre Administrations de pilotage, dont celle des Laurentides qui comprend presque toutes les eaux sises dans la province de Québec. L'article 43(4) de ladite Loi maintient les règlements établis sous la *Loi sur la marine marchande du Canada* en vigueur pendant un an de l'entrée en vigueur de la <sup>h</sup> présente Loi, soit jusqu'au 1<sup>er</sup> février 1973.

<sup>i</sup> Le 11 novembre 1972, l'Administration de pilotage des Laurentides publiait dans la *Gazette du Canada* son nouveau tarif incluant le double pilotage:<sup>4</sup>

#### Doubles droits de pilotage

10. Les droits de pilotage prescrits dans la présente annexe sont majorés de 100 pour cent pour les services de pilotage accomplis:

<sup>2</sup> DORS/72-5, C.P. 1972-4.

<sup>3</sup> S.R.C. 1970, c. S-9.

<sup>4</sup> Partie I, 11 novembre 1972.

- (a) during the period from the 1st day of December in any year to the 8th day of April in the year next following; or
- (b) at any other time where two pilots are assigned to a ship.

On December 7 of the same year, the Federation relied on section 23 of the Act to file with the Canadian Transport Commission its objection to the new tariff.

As a result of this objection, the Authority withdrew section 10 regarding double pilotage on January 17, 1973 (the winter season had begun the previous December 1st). Since the section had been withdrawn, the hearing did not take place.

On January 31, 1973, the day before the regulations established under the former Act expired, a new amendment was made to the *Pilotage Act*, whereby the said regulations, (including the aforementioned section 6(1)), were extended to February 1, 1974.

On March 8, 1973, the amendments made by the Authority on December 12, 1972, were approved by Order in Council P.C. 1973-548. On the same date, some sections were revoked by Order in Council P.C. 1973-549, but section 6(1) remained in force.

On March 13, 1973, the Authority signed a contract with the Corporation of Lower St. Lawrence Pilots by which the latter was made the exclusive supplier of pilots, and it was established when two pilots would be assigned to a vessel.

A new tariff proposing an increase in charges appeared in the March 22, 1973 issue of the *Canada Gazette*, but section 6(1) mentioned above was not affected.

On November 23, 1973, the Water Transport Committee of the Canadian Transport Commission published its decision WTC 15-73. There was no decision based on double pilotage, but the following comments appear at page 17:

Double Pilotage

Double pilotage results from Quebec Pilotage District General By-Law by Order-in-Council P.C. 1970-2042, published in the *Canada Gazette* Part II, Vol. 104, No. 23, which is still in force and which reads—

... where two pilots are required for the safe navigation of a vessel, the Superintendent may assign two pilots to that vessel and shall direct which of the pilots shall be in charge.

- a) durant la période allant du 1<sup>er</sup> décembre de chaque année au 8 avril de l'année suivante, ou
- b) en tout autre temps, lorsque deux pilotes sont affectés à un navire.

a Le 7 décembre de la même année, la Fédération se prévalait de l'article 23 de la Loi et présentait son opposition au nouveau tarif à la Commission canadienne des transports.

b A la suite de cette opposition, l'Administration retire son article 10 sur le double pilotage le 17 janvier 1973 (la saison d'hiver ayant débuté le 1<sup>er</sup> décembre précédent). L'article étant retiré, l'audition n'a pas lieu.

c Le 31 janvier 1973, veille de l'expiration des règlements établis sous l'ancienne Loi, un nouvel amendement à la *Loi sur le pilotage* permet l'extension desdits Règlements jusqu'au 1<sup>er</sup> février 1974, (y compris l'article 6(1) précité).

d Le 8 mars 1973, l'arrêté en conseil, C.P. 1973-548, approuve les modifications apportées par l'Administration le 12 décembre 1972. A cette même date, le décret C.P. 1973-549 annule certains paragraphes mais maintient en vigueur l'article 6(1).

e Le 13 mars 1973, l'Administration signe un contrat avec la Corporation des pilotes du Bas St-Laurent engageant cette dernière à fournir exclusivement les pilotes et établissant les cas où deux pilotes seront affectés.

f Un nouveau tarif proposant la majoration des charges paraît dans la *Gazette du Canada* du 22 mars 1973, mais ne touche pas l'article 6(1) précité.

g Le 23 novembre 1973, le Comité des transports par eau de la Commission canadienne des transports publie sa décision CTE 15-73. Il n'y a pas de décision relativement au double pilotage, mais l'on retrouve les commentaires suivants à la page 17:

Double pilotage

i Le double pilotage est prévu au Règlement général de la circonscription de pilotage de Québec promulgué par décret C.P. 1970-2042, publié dans la *Gazette du Canada* partie II, vol. 104, n° 23, qui est encore en vigueur et qui dispose ce qui suit:

... lorsqu'il faut deux pilotes pour assurer la navigation sûre d'un navire, le Surintendant peut affecter deux pilotes au navire et il doit, dans ce cas, déterminer lequel de ces deux pilotes en aura la conduite.

In section 10 of Annex "C" of the current agreement between the Corporation of pilots and the Laurentian Pilotage Authority, double pilotage charges are prescribed for pilotage services rendered—

- (a) during the period from the 1st day of December in any year to the 8th day of April in the year next following; or
- (b) at any other time when two pilots are assigned to a ship.

This is a matter which pertains to tariffs. It clearly has an effect upon revenues.

It is our view that the wording of the tariff should include a clause dealing with double pilotage, identifying in what circumstances, for the safety of navigation, there will be double pilotage and setting out the charge therefor. We should add that when the Pacific Pilotage Authority assigns two pilots, the basic (single pilot) charge is increased by 60% and in the case of the Great Lakes Pilotage Authority, the increase is 50%, and these charges are set out in their published tariffs.

On January 15, 1974, the Authority wrote to the Federation emphasizing the legality of double pilotage:

Further to your circular letter of November 30th 1973, this is to inform you that the assignment of two pilots in the Quebec District remains legal until regulations deriving from article 14 of the Laurentian Pilotage Act are passed before the Privy Council or February 1st 1974, whichever occurs first.

Meanwhile, article 6 of the Quebec Pilotage District General By-Law as amended by Order-in-Council, P.C. 1972-4 dated January 11th 1972 has not been revoked and, therefore, is still valid.

The day before the by-laws expired, namely on January 31, 1974, the Federation proposed a "gentleman's agreement" in the following telegram:

In the event that pilotage regulations for your district are not forthcoming on February 1st, the Shipping Federation of Canada suggests making a gentleman's agreement to maintain the status quo until such times that the regulations are published.

Please confirm your acceptance of this arrangement.

The following day the Chairman of the Authority confirmed the agreement:

Thank you for your telex dated January 31, 1974. Agree with your suggestion of a gentleman's agreement to maintain a status quo with respect to the regulations until such times that the regulations are adopted by order-in-council.

Lastly, on March 1, 1974, the proposed tariff of March 22, 1973 was brought into force by Regulation SOR/74-130, Order in Council P.C. 1974-437.

L'article 10 de l'Annexe C du contrat liant actuellement la Corporation des Pilotes et l'Administration de pilotage des Laurentides, dispose que des doubles droits de pilotage sont exigibles pour les services de pilotage accomplis:

- a) durant la période allant du 1<sup>er</sup> décembre de chaque année au 8 avril de l'année suivante, ou
- b) en tout autre temps, lorsque deux pilotes sont affectés à un navire.

Puisqu'il s'agit de question tarifaire, cela influe nécessairement sur les recettes.

A notre avis, une clause du tarif devrait préciser dans quelles circonstances la sécurité de la navigation exige les services de deux pilotes et en fixer les droits. Notons que lorsqu'il est affecté deux pilotes à un navire, le droit de base exigible pour les services d'un pilote est majoré de 60% dans le cas de l'Administration de pilotage du Pacifique et de 50% dans celui de l'Administration de pilotage des Grands Lacs, ces pourcentages étant stipulés dans leurs tarifs publiés.

Le 15 janvier 1974, l'Administration écrivait à la Fédération soulignant la légalité du double pilotage:

[TRADUCTION] Suite à votre lettre circulaire du 30 novembre 1973, nous vous informons par la présente que dans la circonscription de Québec, l'affectation de deux pilotes est encore applicable jusqu'à ce que le règlement établi sous l'empire de l'article 14 de la Loi sur le pilotage des Laurentides soit adopté par le Conseil privé ou jusqu'au 1<sup>er</sup> février 1974, la première de ces deux dates étant retenue.

Entre temps, l'article 6 du Règlement général de la circonscription de pilotage de Québec, modifié par le décret C.P. 1972-4 en date du 11 janvier 1972, n'ayant pas été abrogé, est encore en vigueur.

A la veille de l'expiration des Règlements, soit le 31 janvier 1974, la Fédération suggère une entente «gentleman's agreement» par le télégramme suivant:

[TRADUCTION] Au cas où le règlement de pilotage de votre circonscription ne serait pas adopté au 1<sup>er</sup> février, la Fédération maritime du Canada propose une entente «gentleman's agreement» pour maintenir le statu quo jusqu'à ce que le règlement soit publié.

Veuillez confirmer votre acceptation de cette entente.

Dès le lendemain, le président de l'Administration confirme l'entente:

[TRADUCTION] Merci pour votre télex du 31 janvier 1974. Approuve votre proposition d'entente «gentleman's agreement» pour maintenir le statu quo en ce qui concerne le règlement, jusqu'à ce que le règlement soit adopté par décret.

Enfin, le 1<sup>er</sup> mars 1974, le tarif proposé du 22 mars 1973 entre en vigueur par le biais du Règlement DORS/74-130, décret C.P. 1974-437.

In a recent case, *Laurentian Pilotage Authority v. Shell Canada*<sup>5</sup>, where the Authority claimed pilotage charges with respect to a second pilot for trips lasting more than thirteen hours during 1973, I ruled that since section 6(1) authorizing payment of a second pilot was still in force, it was not up to the Court to determine whether it was necessary for the safety of such trips to use two pilots.

Likewise in the case at bar, the question is whether the by-law allowing double pilotage was still in force during the period with which we are concerned, namely between December 1, 1973 and April 8, 1974, and it was in fact still in force at that time. The Authority was therefore entitled to require double pilotage in winter, and the first declaratory finding is to this effect.

The second matter mentioned in the statement of claim is related to the "safety watch". Regulation SOR/74-130 (P.C. 1974-437) dated March 1, 1974 reads as follows:

5. (1) Where, in District No. 2, a pilot is required by the master or agent of a ship to stand by on the bridge of the ship for reasons of safety of the ship, a pilotage charge of \$10.00 is payable for each hour or part thereof the pilot is so required to stand by. [My underlining.]

The words that are underlined did not appear in Regulation SOR/73-135 (P.C. 1973-548) of the previous year, dated March 6, 1973 and which reads as follows:

5. (1) Where, in District No. 2, a pilot is required by the master or agent of a ship to stand by on board the ship for reasons of safety of the ship, a pilotage charge of \$10.00 is payable for each hour or part thereof the pilot is so required to stand by.

I do not think it necessary to go through again the same line of reasoning I used to indicate the legality of the double pilotage by-laws; the regulation concerning safety watches was in force at that time. Accordingly, it follows that the Authority was entitled to impose a charge of \$10 an hour for each hour the pilot was required to stand by on the bridge, since this was April 1974.

<sup>5</sup> Court No.: T-4878-73, December 10, 1975.

Dans une cause récente, *l'Administration de Pilotage des Laurentides c. Shell Canada*<sup>5</sup>, où l'Administration réclamait des droits de pilotage relativement à un deuxième pilote pour des voyages de plus de treize heures au cours de l'année 1973, j'ai décidé que l'article 6(1) autorisant le paiement du deuxième pilote étant encore en vigueur il n'appartient pas au tribunal de déterminer si l'affectation de deux pilotes était nécessaire à la sécurité de tels voyages.

De même dans la présente cause, il s'agit de déterminer si le Règlement permettant le double pilotage était encore en vigueur au cours de la période qui nous concerne, soit du 1<sup>er</sup> décembre 1973 au 8 avril 1974, et en fait il l'était encore à cette époque. L'Administration était donc en droit d'exiger un double pilotage d'hiver et la première déclaration est à cet effet.

La seconde matière à déclaration a trait au «quart de sécurité». Le Règlement DORS/74-130 (C.P. 1974-437) en date du 1<sup>er</sup> mars 1974, se lit comme suit:

5. (1) Dans la circonscription n° 2, lorsqu'un pilote est tenu, à la demande du capitaine ou de l'agent du navire de rester à son poste sur le pont du navire pour une raison de sécurité du navire, un droit de pilotage de \$10 est exigible pour chaque heure ou fraction d'heure que le pilote est tenu de rester à son poste. [J'ai moi-même souligné.]

Les mots soulignés n'apparaissent pas au règlement de l'année précédente DORS/73-135 (C.P. 1973-548) en date du 6 mars 1973, lequel se lisait ainsi:

5. (1) Dans la circonscription n° 2, lorsqu'un pilote est tenu, à la demande du capitaine ou de l'agent du navire de rester à son poste à bord du navire pour une raison de sécurité du navire, un droit de pilotage de \$10 est exigible pour chaque heure ou fraction d'heure que le pilote est tenu de rester à son poste.

Il ne sera pas nécessaire de parcourir une seconde fois le même cheminement suivi pour retracer la légalité du Règlement du double pilotage: le Règlement relatif au quart de sécurité était en vigueur à l'époque. Il s'ensuit donc que l'Administration avait le droit d'imposer une charge de \$10 de l'heure pour chaque heure où le pilote est tenu de rester à son poste sur le pont, puisqu'il s'agit d'avril 1974.

<sup>5</sup> N° du greffe T-4878-73, le 10 décembre 1975.

During the St. Lawrence pilots' strike which lasted from April 9 to April 21, 1974, some seventy vessels were anchored downstream from Quebec City, awaiting the end of the dispute in order to go upriver. The Authority assigned each of them a pilot and assessed "safety watch" charges, twenty-four hours a day for the duration of the strike, in other words at the rate of \$240 a day per pilot while the ships were at anchor.

In my view, this assessment is exorbitant and contrary to the purposes of the Authority prescribed in section 12 of the Act, which are to operate an "efficient" pilotage service. It also runs counter to the obligation of the Authority to prescribe "fair and reasonable" tariffs, pursuant to section 22(3).

The Authority may only assess charges for the time actually spent by the pilots "on the bridge". A pilot cannot stand by on the bridge two hundred hours at a stretch and the Authority cannot, in all conscience, claim \$2,000 for its services as it attempts to do in some of the bills submitted to the Court.

Neither the *Pilotage Act* nor the *Canada Shipping Act* defines the word "bridge". The following definitions give some indication of the current usage of the term:

An elevated thwartship platform from which the vessel is navigated and all activities on deck are in plain view (*A Glossary of Sea Terms* by Gershom Bradford)

A raised platform, extending from side to side of a ship, for the officer in command (*The Shorter Oxford English Dictionary*, Volume 1)

A raised platform on a ship for the commanding officer (*Concise Edition, Webster's New World Dictionary*)

A raised platform extending from side to side in steam or motor vessels above the railing forward of amidships for the use and convenience of the officers in charge. Also called flying bridge. It affords an uninterrupted view and is supplied with means for communicating by automatic signals with the principal parts of the ship. It provides space for the wheelhouse and chartroom. The bridge superstructure is frequently arranged in two tiers one above the other, and has an outlook station above the upper tier. Fr. *Passerelle de navigation* (*International Maritime Dictionary* by René de Kerchove, Second Edition)

[TRANSLATION] Planking covering a row of deck beams, on a ship. (*Le Petit Robert*)

To my mind, a pilot is not standing by on the bridge when he is resting in his cabin or elsewhere

Au cours de la grève des pilotes du St-Laurent qui sévissait du 9 avril au 21 avril 1974, quelque soixante-dix vaisseaux étaient ancrés en aval de Québec attendant la fin du conflit pour remonter le fleuve. L'Administration leur a imposé chacun un pilote et des charges de «quart de sécurité», vingt-quatre heures par jour pendant la durée de la grève, soit au rythme de \$240 par jour par pilote pendant que les navires étaient en mouillage.

Je trouve cette imposition exorbitante et contraire aux objets de l'Administration tels que prescrits à l'article 12 de la Loi qui sont de faire fonctionner un service de pilotage «efficace» et à l'obligation de l'Administration de prescrire des tarifs «équitables et raisonnables» en vertu de l'article 22(3).

L'Administration ne doit exiger une charge que pour les heures où les pilotes étaient effectivement «sur le pont». Un pilote ne peut pas être à son poste sur le pont 200 heures d'affilée et l'Administration ne peut consciemment réclamer \$2,000 pour ses services comme elle tente de le faire dans certaines factures produites au tribunal.

Ni la *Loi sur le pilotage*, ni la *Loi sur la marine marchande du Canada* ne définit le mot «pont» (*bridge*). Les définitions suivantes reflètent l'usage courant du terme:

[TRADUCTION] Plate-forme transversale surélevée, d'où l'on dirige un navire et d'où l'on domine les activités du pont. (*Glossaire des termes maritimes* de Gershom Bradford)

Plate-forme surélevée, s'étendant sur toute la largeur du navire, à l'usage du commandant. (*The Shorter Oxford English Dictionary*, volume 1)

Plate-forme surélevée d'un navire, à l'usage du commandant. (*Concise Edition, Webster's New World Dictionary*)

Plate-forme surélevée, s'étendant sur toute la largeur des navires à vapeur ou à moteur, sur le bordage à l'avant du milieu du navire, à l'usage et à la disposition des officiers de quart. S'appelle aussi passerelle haute. Offre une vue imprenable et est équipé de moyens de communication par signaux automatiques avec les autres parties principales du navire. Abrite la timonerie et la chambre des cartes. La superstructure de la passerelle est souvent disposée en deux étages, l'un au-dessus de l'autre, avec un poste de vigie au-dessus de l'étage supérieur. Fr. *Passerelle de navigation* (*International Maritime Dictionary*, René de Kerchove, deuxième édition)

Ensemble des bordages recouvrant entièrement une rangée de barrots, sur un navire. (*Le Petit Robert*)

A mon sens, un pilote n'est pas à son poste sur le pont quand il est en repos dans sa cabine ou



on board. Standing by on the bridge means being physically present and on duty on the bridge.

It will undoubtedly be very difficult now to determine the periods when the pilots were standing by on the bridge. If the Authority had accepted the check system proposed by the Federation on November 29, 1973 (Exhibit P-20), it would be in a less difficult position today. The explanatory paragraph of the letter which accompanied the proposed form is cited below:

During the Canadian Transport Commission hearings you provided the Commission with an assurance that a new pilotage source form had been devised which included a safety watch notation. Safety watch was noted and signed for by the Master on form B, the Master retaining the 6th copy. We understood from your testimony that this source form was going to be implemented "forthwith". We now understand that you have delayed implementation of this improved form and are somewhat concerned as to the reasons for this delay, especially as the C.T.C. decision upholds the requirement for a pilot to be "standing by on the bridge".

Please will you advise us as to why the form is not in use and the revised timetable you have in mind.

At the Court's request, plaintiffs agreed to draw up a summary of the safety watch charges incurred during the period in question, namely from April 8 to April 22, 1974. This document can be used as the basis for an agreement between the two parties on the approximate number of hours spent standing by on the bridge.

The second declaratory finding is accordingly to the effect that, under the Act and its Regulations, defendant was not entitled to assess and collect safety watch charges for times when the pilots were not standing by on the bridge of the ships affected by the said charges.

As for the thirty days grace, defendant admits in paragraph 14 of its defence that for about a year it has drawn up its bills on a thirty-day basis, with a five per cent charge after thirty days. It denies, however, that this method of invoicing is the usual practice of defendant, or constitutes recognition of a right in favour of plaintiffs, adding that payment for services rendered is payable immediately, given the very nature of the services.

No clause exists in the *Pilotage Act* whereby the Authority is required to grant a thirty-day period of grace. These are charges that the Authority

ailleurs sur le navire. A son poste sur le pont signifie physiquement présent et en devoir sur le pont.

Il sera sans doute maintenant très difficile de déterminer les périodes où les pilotes étaient en poste sur le pont. Si l'Administration avait accepté le système de vérification proposé par la Fédération le 29 novembre 1973 (Pièce P-20), elle serait moins en difficulté aujourd'hui. Je cite le paragraphe explicatif de la lettre qui accompagnait la formule proposée:

[TRADUCTION] Au cours des auditions de la Commission canadienne des transports, vous avez donné à la Commission l'assurance qu'une nouvelle formule officielle de vérification du pilotage avait été rédigée, qui comprenait une rubrique faisant état du quart de sécurité. Le capitaine prenait note du quart de sécurité, apposait sa signature sur la formule B, et conservait la 6<sup>ème</sup> copie. Votre témoignage nous laissait croire que cette formule officielle devait s'appliquer «immédiatement». Nous croyons maintenant que vous avez ajourné l'application de cette formule améliorée et nous nous inquiétons des raisons de ce retard, d'autant plus que la décision de la C.C.T. confirme l'exigence de la présence d'un pilote «en poste sur le pont».

Veillez nous faire savoir pourquoi la formule n'est pas en usage et nous préciser l'horaire révisé que vous envisagez.

A la demande du tribunal, les demandesses ont consenti à préparer un sommaire des charges de quart de sécurité encourues au cours de la période en question, soit du 8 au 22 avril 1974. Ce document peut servir de base à une entente entre les deux parties quant au nombre approximatif d'heures en poste sur le pont.

La seconde déclaration est donc à l'effet que la défenderesse n'avait pas le droit conformément à la Loi et ses Règlements de facturer et de percevoir des charges pour quart de sécurité alors que les pilotes n'étaient pas en poste sur le pont des navires visés par lesdites charges.

Quant aux trente jours de grâce, la défenderesse admet au paragraphe 14 de sa défense avoir facturé depuis un an environ sur une base de trente jours avec charge de 5% après trente jours mais nie que ce mode de facturation soit une pratique de la défenderesse ou une reconnaissance d'un droit en faveur des demandesses, ajoutant que les services rendus sont immédiatement exigibles vu la nature même des services.

Il n'y a en effet aucune clause dans la *Loi sur le pilotage* qui oblige l'Administration à accorder une période de grâce de trente jours. Il s'agit de

must pay out to the pilots, who undoubtedly require their payment immediately. Furthermore, in accordance with section 12 of the Act, the Authority must operate efficiently. On the other hand, the said Act does not authorize the Authority to charge five per cent. We must conclude that the debt becomes due once it has been incurred, and that the Authority is entitled to charge monthly interest at the current rate. I must therefore make a declaratory finding to the effect that although neither the Act nor its Regulations authorizes the Authority to charge five per cent, it is entitled to charge interest on unpaid bills, at the current rate.

Finally, plaintiffs prayed for a declaratory judgment to the effect that defendant should refrain from threatening to use section 35 of the Act to enforce the pilotage charges under dispute against the ships concerned.

In their statement of claim, plaintiffs note a letter addressed to plaintiffs dated June 3, 1974, which reads as follows:

I have been instructed by the Laurentian Pilotage Authority to claim from you the sum of \$ . . . . . which represents outstanding and unpaid pilotage charges, as set out in the attached invoice statement.

These pilotage charges are owed to the Authority on the basis of the appropriate tariffs of pilotage charges in application at the time the charges were incurred and, where applicable, on the basis of a contract-agreement signed by The Shipping Federation of Canada, the Canadian Chamber of Shipping and others on December 30th, 1971, at the Ministry of Transport in Ottawa, Ontario, and other related documents.

Failure on your part to make total payment of the said amount to be received by the Authority on or before June 10, 1974, will result in litigation and the strict application by the Authority of all the pertinent regulations and statutes, including the provisions of the Pilotage Act, and may cause your disbursing unnecessary additional costs and expenses as a result thereof.

For your information, section 35 of the *Pilotage Act* reads as follows:

35. No Customs officer at any port in Canada shall grant a clearance to a ship if he is informed by an Authority that pilotage charges in respect of the ship are outstanding and unpaid.

The purpose of section 35 is to protect the Authority against flight by ships that have not paid their pilotage charges. This is a very important protective measure, especially in the case of foreign ownership, where the collection of charges can become difficult and even impossible. There

charges qu'elle-même doit rembourser aux pilotes qui sans doute exigent leurs dus immédiatement. De plus, l'Administration se doit selon l'article 12 de la Loi d'opérer efficacement. Par contre, la même Loi n'autorise pas l'Administration à imposer une charge de 5%. La conclusion qui s'impose c'est que la dette devient exigible une fois encourue et que l'Administration a le droit d'imposer l'intérêt mensuel de pratique courante. Donc déclaration obligatoire à l'effet que l'Administration n'est pas autorisée ni par la Loi ni par ses Règlements à imposer une charge de 5%, mais qu'elle a le droit d'exiger l'intérêt de pratique courante aux factures non payées.

Finalement les demandresses réclament une déclaration à l'effet que la défenderesse cesse de menacer de se servir de l'article 35 de la Loi pour sévir contre les navires visés par les charges de pilotage en dispute.

Dans leur déclaration les demandresses font état d'une lettre adressée aux demandresses en date du 3 juin 1974, qui se lit comme suit:

[TRADUCTION] L'Administration du pilotage des Laurentides m'a donné l'ordre de vous réclamer la somme de \$ . . . . . représentant les droits de pilotage dus et impayés, comme indiqué dans la facture ci-jointe.

Ces droits de pilotage sont dus à l'Administration conformément aux tarifs appropriés des droits de pilotage en vigueur à la date où ils sont devenus exigibles et, le cas échéant, conformément à l'entente signée par la Fédération maritime du Canada, la Chambre canadienne de transport maritime et d'autres organismes, le 30 décembre 1971 au ministère des Transports à Ottawa, Ontario, et à d'autres documents qui s'y rapportent.

Le défaut de régler intégralement ledit montant à l'Administration au plus tard le 10 juin 1974, entraînera un procès et la stricte application par l'Administration de tous les règlements et lois pertinents, y compris les dispositions de la Loi sur le pilotage, et pourra vous causer des dépenses supplémentaires inutiles.

Pour votre information, l'article 35 de la *Loi sur le pilotage* est ainsi libellé:

35. Aucun préposé des douanes qui est de service dans un port du Canada ne doit donner de congé à un navire s'il est informé par une Administration que des droits de pilotage concernant le navire sont exigibles et impayés.

Le but de l'article 35 est de protéger l'Administration contre la fuite de navires dont les droits de pilotage demeurent impayés. C'est une mesure de protection très importante surtout quand les propriétaires sont étrangers et le recouvrement des droits peut devenir onéreux et même impossible. Il

can be no question of making a declaratory finding prohibiting defendant from exercising its right to inform the customs officer that pilotage charges are unpaid.

There is, however, a basis for making a declaratory finding to the effect that the Authority must not continue to threaten plaintiffs and their ships with reference to the pilotage charges now under dispute; these charges are protected by a deposit of \$200,000 made by the Federation on behalf of plaintiffs in accordance with an order of this Court.

Accordingly, the Court pronounces the following binding declaratory judgment:

1. that defendant was entitled to assess charges for winter double pilotage for the period involved;

2. that defendant was not entitled to assess and collect safety watch charges for times when the pilots were not standing by on the bridges of the ships affected by the said charges;

3. that defendant was not authorized to charge five per cent on unpaid bills, but was entitled to charge the current rate of interest on the unpaid bills; however, it is not bound to a thirty-day period of grace;

4. that defendant shall cease threatening plaintiffs and their ships with respect to the pilotage charges now under dispute;

5. that the sum of \$200,000 deposited by the Federation on behalf of plaintiffs shall be released as soon as the parties involved have settled the payments or reimbursements of pilotage charges in accordance with the above-cited declaratory judgments;

6. that a copy of this binding declaratory judgment shall be served on the mis-en-cause.

Both parties being partly successful, there will be no order as to costs.

ne peut être question de faire une déclaration interdisant à la défenderesse de se prévaloir de son droit d'informer le préposé des douanes que des droits de pilotage demeurent impayés.

<sup>a</sup> Il y a cependant lieu de faire une déclaration à l'effet que l'Administration ne doit plus menacer les demandresses et leurs vaisseaux relativement aux droits de pilotage présentement en litige, lesquels droits sont protégés par le dépôt de \$200,000 fait par la Fédération au nom des demandresses selon une ordonnance de cette Cour.

<sup>b</sup> En conséquence, la Cour prononce les déclarations obligatoires suivantes:

1. la défenderesse était en droit d'exiger un double pilotage d'hiver pour la période en cause;

2. la défenderesse n'avait pas le droit de facturer et de percevoir des droits de pilotage pour quart de sécurité alors que les pilotes n'étaient pas en poste sur le pont des navires visés par ladite charge au cours de la période en question;

3. la défenderesse n'était pas autorisée à imposer une charge de 5% mais elle a le droit d'imposer l'intérêt de pratique courante aux factures non payées; par contre, elle n'est pas liée à une période de grâce de trente jours;

4. la défenderesse doit cesser de menacer les demandresses et leurs vaisseaux relativement aux droits de pilotage présentement en litige;

5. que la somme de \$200,000 déposée par la Fédération au nom des demandresses soit relâchée aussitôt que les parties en cause auront réglé les paiements ou remboursements de droits de pilotage selon les déclarations précitées;

6. qu'une copie de la présente déclaration obligatoire soit signifiée au mis-en-cause.

Les deux parties ayant eu partiellement gain de cause, il n'y aura pas d'ordonnance concernant les dépens.