

A-541-81

A-541-81

Captain Gordon L. Barker (Applicant)

v.

**Pacific Pilotage Authority, Minister of Transport
the Honourable Jean-Luc Pépin (Respondents)**

Court of Appeal, Thurlow C.J., Pratte J. and Verchere D.J.—Vancouver, March 22, 23, 24 and 30, 1982.

Judicial review — Applications to review — Pilotage — Suspension by Pacific Pilotage Authority of applicant's licence on ground of negligence in duty — Dismissal by Minister of Transport of application for review of Authority's decision — Application to review and set aside Minister's decision — Ship piloted through narrow pass, at night and outside slack water period — Struck submerged object and damaged — Lack of proper care and attention found by Minister — Whether Authority and Minister erred — Evidence not showing that use of pass at night not common practice — Earlier accident in same area involving same pilot not to be considered in determining negligence — Assertion by Minister that these points "particularly relevant to question of negligence", prejudicial to applicant — Application allowed — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28 — Pilotage Act, S.C. 1970-71-72, c. 52, ss. 12, 17(1),(3),(4), 18(2),(4),(5), 42(e).

Application to review and set aside the decision of the Minister of Transport to dismiss an application for review of a decision of the Pacific Pilotage Authority. The latter suspended the applicant's licence to act as a pilot for a period of thirty days, on the ground of negligence in his duty. The ship, while being piloted by the applicant through a narrow pass, at night and outside the slack water period, struck a submerged object and was later discovered to be damaged. The Minister held that the evidence showed a lack of proper care and attention on the part of the applicant. According to the Minister, certain points were particularly relevant to the question of negligence: the applicant knew that the pass was not recommended for use at night; the use of the pass at night was not common practice; the applicant's method of navigation "by eye" was not prudent; and the accident was the second one experienced by the applicant in the same area. The issues are whether the Authority and the Minister were biased, or whether there was a reasonable apprehension of bias; whether the charges were improperly disclosed to applicant and altered; whether the Authority and the Minister based their decisions on erroneous findings of fact; and whether they erred in failing to apply the standard of proof beyond a reasonable doubt or balance of probabilities.

Held, the application is allowed and the matter referred back to the Minister for redetermination. The Minister's finding that it was not common practice to use the pass by night is not sustainable. The evidence showed that some pilots used the pass

Capitaine Gordon L. Barker (requérant)

c.

**L'Administration de pilotage du Pacifique, M.
Jean-Luc Pépin, ministre des Transports (intimés)**

Cour d'appel, juge en chef Thurlow, juge Pratte et juge suppléant Verchere—Vancouver, 22, 23, 24 et 30 mars 1982.

Contrôle judiciaire — Demandes d'examen — Pilotage — Suspension par l'Administration de pilotage du Pacifique du brevet du requérant pour négligence dans l'exercice de ses fonctions — Rejet par le ministre des Transports de la demande de révision de la décision de l'Administration — Demande de contrôle judiciaire de la décision ministérielle — Pilotage du navire dans une passe étroite, de nuit, la mer n'étant pas étale — Objet immergé touché et avaries — Constatation par le Ministre d'une absence de soin et d'attention de la part du requérant — En cause: la décision de l'Administration et la décision du Ministre — Aucune preuve qu'emprunter la passe de nuit était inhabituel — Un accident antérieur dans la passe, impliquant le même pilote, n'entre pas en ligne de compte pour établir la négligence — Assertion par le Ministre que ces points étaient «particulièrement pertinents à la question de la négligence», préjudiciable au requérant — Demande accueillie — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, art. 28 — Loi sur le pilotage, S.C. 1970-71-72, c. 52, art. 12, 17(1),(3),(4), 18(2),(4),(5), 42e.

Demande de contrôle judiciaire d'une décision du ministre des Transports qui rejetait une demande de révision d'une décision de l'Administration de pilotage du Pacifique. Cette dernière décision suspendait le brevet de pilote du requérant pour une période de trente jours, pour négligence dans l'exercice de ses fonctions. Le navire que pilotait le requérant a heurté dans une passe étroite, de nuit et alors que la mer n'était pas étale, un obstacle immergé et, d'après ce qui a été ultérieurement constaté, a été avarié. Le Ministre, considérant les preuves administrées, constata une absence de soin et d'attention de la part du requérant. Selon le Ministre, certains points étaient particulièrement pertinents à la question de la négligence: le requérant savait qu'il n'était pas recommandé d'emprunter la passe la nuit; ce n'était pas une pratique habituelle; sa méthode de navigation, «à l'œil», était imprudente; et c'était le second accident qui lui arrivait dans la passe. Il échet d'examiner si l'Administration et le Ministre ont été impartiaux ou s'il y avait motif de craindre le contraire; si les accusations retenues contre le requérant lui ont été régulièrement communiquées ou non et si elles ont été modifiées; si l'Administration et le Ministre ont fondé leur décision sur des constatations de faits erronées; et si c'est à tort qu'ils n'ont pas appliqué le principe de la preuve hors de tout doute raisonnable ni celui de la prépondérance de la preuve.

Arrêt: la demande est accueillie et l'affaire renvoyée au Ministre pour réexamen. La constatation du Ministre, qu'il était inhabituel d'emprunter la passe de nuit, ne saurait être retenue. Les preuves montrent que certains pilotes l'ont

during darkness. Furthermore, the fact of an earlier accident is a matter which cannot properly be taken into account in reaching a conclusion that the applicant had been negligent. The assertion by the Minister that those points were "particularly relevant to the question of negligence" was highly prejudicial to the applicant. In view of this, the decision is set aside and referred back to the Minister for redetermination. The applicant's other grounds of attack fail. There is no evidence from which bias or reasonable apprehension of bias can reasonably be inferred. Likewise, there is no basis for the submission that the reasons for suspension were not properly disclosed or were altered. As to the onus, it is up to the applicant to satisfy the Authority or the Minister that his conduct was not negligent. This is not a case of a charge against the applicant to be proved by the Authority, either beyond reasonable doubt or by a preponderance of evidence. The finding that the applicant's method of navigating "by eye" was not prudent, can be supported. The question whether the failure to use radar rendered the method imprudent is a question of fact within the authority of the Minister to decide. Finally, there was evidence upon which the Minister could conclude that the applicant knew that the pass was not recommended for use at night.

APPLICATION for judicial review.

COUNSEL:

J. D. L. Morrison for applicant.
W. O'M. Forbes for respondent Pacific Pilotage Authority.
Alan Louie for respondent Minister of Transport.

SOLICITORS:

Bull, Housser & Tupper, Vancouver, for applicant.
Owen, Bird, Vancouver, for respondent Pacific Pilotage Authority.
Deputy Attorney General of Canada for respondent Minister of Transport.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

THURLOW C.J.: This is an application under section 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, to review and set aside a decision of the Minister of Transport under subsection 18(5) of the *Pilotage Act*, S.C. 1970-71-72, c. 52. The Minister's decision dismissed an application for review of a decision of the Pacific Pilotage Authority suspending for a further period of thirty days the applicant's licence to act as a pilot after finding, following a three-day hearing,

empruntée de nuit. De plus, on ne peut tenir compte d'un accident antérieur pour conclure à la négligence du requérant. L'assertion par le Ministre que ces points étaient «particulièrement pertinents à la question de la négligence» a été très préjudiciable au requérant. Par ces motifs, la décision est réformée et renvoyée au Ministre pour réexamen. Les autres moyens du requérant sont sans fondement. Il n'existe aucune preuve de partialité ou de crainte raisonnable de partialité. De même, il n'y a pas de fondement à l'affirmation que les motifs de la suspension n'ont pas été régulièrement communiqués ou qu'ils ont été modifiés. Quant à la charge de la preuve, c'est au requérant qu'il appartenait de convaincre l'Administration ou le Ministre que sa conduite n'avait pas été négligente. Il n'appartenait pas à l'Administration de démontrer, au-delà de tout doute raisonnable ou par prépondérance de la preuve, les accusations retenues contre le requérant. Suffisamment de preuves permettaient de constater que la méthode du requérant de navigation «à l'œil» était imprudente. L'affirmation que le non-recours au radar avait rendu cette méthode de navigation imprudente était une question de fait qu'il appartenait au Ministre de trancher. Enfin, le Ministre disposait de preuves pour conclure que le requérant savait qu'on déconseillait l'utilisation, de nuit, de la passe en question.

DEMANDE de contrôle judiciaire.

AVOCATS:

J. D. L. Morrison pour le requérant.
W. O'M. Forbes pour l'intimée l'Administration de pilotage du Pacifique.
Alan Louie pour l'intimé le ministre des Transports.

PROCUREURS:

Bull, Housser & Tupper, Vancouver, pour le requérant.
Owen, Bird, Vancouver, pour l'intimée l'Administration de pilotage du Pacifique.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé le ministre des Transports.

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

LE JUGE EN CHEF THURLOW: Il s'agit d'une demande de contrôle, sur le fondement de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), c. 10, d'une décision du ministre des Transports rendue conformément au paragraphe 18(5) de la *Loi sur le pilotage*, S.C. 1970-71-72, c. 52. La décision ministérielle rejetait une demande de révision d'une décision de l'Administration de pilotage du Pacifique qui suspendait, pour une période supplémentaire de trente jours, le brevet

that the ship *Delta America*, which the applicant was piloting at the material time

... had struck a submerged obstruction in Porlier Pass and that Captain Barker had been negligent in his duty in the manner set out in the Authority "Notice of Action Authority Proposes to Take", dated October 17th, 1980 as follows:

- (a) In darkness and not during slack water, despite previous warning that passage not recommended and should be attempted only at slack water and in daylight;
- (b) At excessive speed; and
- (c) Without proper regard to vessel's heavy trim by stern, accentuation of this by speed, shallow depth of water available and risk of running over submerged rocks.

The Pacific Pilotage Authority is one of several such bodies, each of which has been established under the *Pilotage Act* for a particular defined region and exercises therein the powers in relation to pilotage conferred on it by the Act. Section 12 provides:

12. The objects of an Authority are to establish, operate, maintain and administer in the interests of safety an efficient pilotage service within the region set out in respect of the Authority in the Schedule.

Under subsection 17(1), the Chairman of a Pilotage Authority has authority to suspend the licence of a pilot for a period not exceeding fifteen days "where he has reason to believe that the licensed pilot ... has been negligent in his duty". When the Chairman suspends a licence he is required by subsection 17(3) to report the suspension to the Authority which, under subsection 17(4) has authority to approve or revoke it. Under the same subsection the Authority also has power to suspend the licence for a further period not exceeding one year but may not do so unless, before the suspension authorized by the Chairman terminates, it notifies the licensed pilot in writing of the action it proposes to take and the reasons therefor. When such a notice is given, the Authority is required by subsection 18(2) to afford the licensed pilot a reasonable opportunity to be heard before the action is taken. In relation to such a hearing the Authority has, under subsection 18(4), the powers of a commissioner under Part I of the *Inquiries Act*, R.S.C. 1970, c. I-13. A set of rules governing the procedure at such hearings has been prescribed by regulations made by the Governor in Council under paragraph 42(e) of the Act.

It was under these statutory provisions that the further suspension of thirty days had been

de pilote du requérant, ayant jugé, après trois jours d'audience, que le navire *Delta America*, que pilotait le requérant à l'époque en cause

[TRADUCTION] ... a heurté un obstacle immergé dans la passe Porlier et que le capitaine Barker s'est montré négligent dans ses fonctions comme l'indique l'«Avis sur les mesures que l'Administration compte prendre» en date du 17 octobre 1980:

- a) De nuit, la mer n'étant pas étale, en dépit des avertissements antérieurs qu'il n'était pas recommandé d'emprunter ce passage hormis à l'étale et de jour;
- b) A vitesse excessive; et
- c) Sans tenir suffisamment compte d'un déjaugement à l'arrière, accentué par la vitesse, du peu de fond et du danger de toucher des écueils immergés.

L'Administration de pilotage du Pacifique est l'une de ces Administrations, constituées sur le fondement de la *Loi sur le pilotage*, qui exercent, à l'égard d'une région particulière définie, les pouvoirs relatifs au pilotage que leur attribue la Loi. L'article 12 porte:

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

Le paragraphe 17(1) confère au président d'une Administration de pilotage le pouvoir de suspendre un brevet de pilote pour quinze jours au maximum «lorsqu'il a des raisons de croire que le pilote breveté ... a été négligent dans ses fonctions». Le paragraphe 17(3) oblige le président qui suspend un brevet à faire rapport à l'Administration qui a, en vertu du paragraphe 17(4), le pouvoir de confirmer ou d'annuler la suspension. Le même paragraphe confère aussi à l'Administration le pouvoir de suspendre le brevet pour une période supplémentaire d'au plus un an pourvu, condition nécessaire, qu'avant le terme de la suspension prononcée par le président, elle notifie le pilote breveté par écrit de la mesure et des motifs qu'elle a de la prendre. Le paragraphe 18(2) oblige alors l'Administration à fournir au pilote breveté une possibilité raisonnable de se faire entendre avant de prendre la mesure. Le paragraphe 18(4) confère à l'Administration qui tient une telle audience les pouvoirs que la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*, S.R.C. 1970, c. I-13, attribue à un commissaire. Le gouverneur en conseil, sur le fondement de l'alinéa 42e) de la Loi, a réglementé la procédure à suivre lors de telles audiences.

C'est en vertu de ces dispositions légales que la seconde suspension, de trente jours, a été imposée.

imposed. The incident in Porlier Pass had occurred on December 20, 1979. On October 6, 1980, the Chairman exercised his authority to suspend the applicant's licence for fifteen days and on October 16, 1980 the applicant was notified of the Authority's intention to impose a further suspension of sixty days for reasons set out in practically the same terms as those already quoted from the decision. The hearing requested by the applicant was held on December 18, 19 and 20, 1980 and the Authority's decision, imposing a further suspension of thirty rather than sixty days, was given on December 30, 1980.

The applicant then applied to the Minister under subsection 18(5) to review the decision and this resulted in the Minister's decision which is attacked in this proceeding.

Subsection 18(5) provides that "... the holder of a licence ... that is suspended ... pursuant to section ... 17 ... may, after a hearing by an Authority ... apply to the Minister for a review of the decision of the Authority and where, after considering the application and any material submitted therewith, the Minister is of the opinion that ... the licence ... should not have been suspended ... the Minister may direct the Authority to ... rescind the suspension ... or ... reduce the period of the suspension, on such conditions, if any, relating to the licence ... as the Minister deems proper."

When applying for the review, the applicant asked for an oral hearing by the Minister but this was refused. Thereafter, under a procedure prescribed by the Minister, the applicant submitted a 78-page memorandum of representations. This was answered by a 13-page memorandum submitted on behalf of the Authority and the applicant replied with a further memorandum of some 15 pages. The Minister also had before him the exhibits produced and a transcript of the evidence given at the hearing before the Board of the Pacific Pilotage Authority. The Minister's decision, after describing the proceeding and summarizing the respective representations proceeded:

In giving consideration to all submissions placed before me, I am of the view that the issue is not whether the "DELTA AMERICA" struck a rock, a log or some other unidentified submerged object on the night of December 20, 1979. On the contrary, the incident in Porlier Pass which resulted in the

L'incident de la passe Porlier s'est produit le 20 décembre 1979. Le 6 octobre 1980, le président suspendait, conformément à ses pouvoirs, le brevet du requérant pour quinze jours et, le 16 octobre 1980, l'Administration notifiait au requérant son intention d'ordonner une suspension additionnelle de soixante jours pour des motifs libellés, à toutes fins pratiques, dans les mêmes termes que ceux déjà cités de la décision. L'audience qu'avait demandée le requérant eut lieu les 18, 19 et 20 décembre 1980 et la décision de l'Administration, qui imposait une suspension additionnelle de trente jours plutôt que de soixante, fut prononcée le 30 décembre 1980.

Le requérant s'adressa alors au Ministre sur le fondement du paragraphe 18(5) demandant la révision de la décision, ce qui donna la décision ministérielle entreprise en l'espèce.

Le paragraphe 18(5) dispose que « ... le titulaire d'un tel brevet ... qui est suspendu ... en application des articles ... 17 ... peut, après qu'une audience a été tenue par une Administration ... demander au Ministre de reviser la décision de l'Administration; lorsque, après examen de la demande et de toute documentation présentée avec celle-ci, le Ministre est d'avis que ... le brevet ... n'aurait pas dû être suspendu ... il peut ordonner à l'Administration ... d'annuler la suspension ... ou ... de réduire la période de suspension, en imposant, le cas échéant, les conditions relatives au brevet ... qu'il estime appropriées.»

Lorsqu'il demanda la révision, le requérant sollicita une audience du Ministre mais elle lui fut refusée. Par la suite, suivant la procédure qu'avait prescrite le Ministre, le requérant déposa un mémoire de 78 pages, auxquelles répondit un mémoire de 13 pages de l'Administration; le requérant y répliqua par un mémoire additionnel de quelque 15 pages. Le Ministre fut aussi saisi des pièces produites et d'une transcription des témoignages donnés à l'audience devant la Commission de l'Administration de pilotage du Pacifique. La décision ministérielle, après avoir décrit l'instance et résumé les positions respectives des parties poursuit:

[TRADUCTION] Prenant en compte tous les moyens qu'on m'a fait valoir, je suis d'avis que ce qui est en cause ce n'est pas de savoir si le «DELTA AMERICA» a touché un écueil, une bille ou quelque autre objet immergé non identifié au cours de la nuit du 20 décembre 1979. Au contraire, l'incident de la passe

discovery of damage to the "DELTA AMERICA" served only to bring to light the circumstances under which Captain Barker was negotiating Porlier Pass. The exact cause of the damage to the "DELTA AMERICA" has not been determined with certainty, but such a determination is not necessary to resolve the issue arising from this incident. The issue is whether the facts established concerning the manner in which Captain Barker negotiated Porlier Pass constitute negligence.

Counsel for the Appellant and the Pacific Pilotage Authority have presented a considerable amount of evidence on a wide range of points of varying relevance. The Pacific Pilotage Authority Board was free to weigh the evidence and to accept or reject it in accordance with its judgment. I find no evidence of bias on the part of the Board.

I am of the view that the following points are particularly relevant to the question of negligence:

1. Captain Barker knew that Porlier Pass was not recommended for use at night, and it was not common practice to use it at night.

2. The Canadian Hydrographic Sailing Direction for Porlier Pass indicates three conditions for safe passage: a handy vessel; slack water; attention to the chart. The Pacific Pilotage Authority recommended to Captain Barker that passage be made only at slack water. The time of passage through Porlier Pass on December 20, 1979 was well outside the slack water period.

3. In considering the narrow channel being negotiated, the shallow depth of water, the existence of currents, the possible effects of "squat" and the need to follow the chart carefully, passage at full speed was excessive and imprudent.

4. Captain Barker's method of navigating "by eye" when navigation aids and records would have improved his ability to determine his position was not prudent considering that visual references at night are limited.

5. This is the second accident Captain Barker has experienced in Porlier Pass.

6. Concern for the environment and shipping safety requires cautious navigation and avoidance of unnecessary risk.

7. There was no matter of emergency or pressing need requiring the use of Porlier Pass on the night of December 20, 1979 and alternate safer passes were available requiring little extra time and expense.

In considering these points together with the written documentation and viva voce evidence submitted, I find that the evidence shows a lack of proper care and attention on the part of the Appellant. The arguments raised in the Appellant's submissions do not in my opinion mitigate in a finding of negligence against him, and accordingly, the appeal must be dismissed.

In his memorandum of argument and at the hearing in this Court, counsel for the applicant sought to expand the application under section 28 of the *Federal Court Act* so as to attack not only

Porlier, dont la conséquence a été la découverte d'avaries au «DELTA AMERICA» n'a servi qu'à mettre en lumière les circonstances dans lesquelles le capitaine Barker s'est engagé dans la passe. La cause exacte de l'avarie du «DELTA AMERICA» n'a pas été déterminée avec certitude mais cela n'est pas nécessaire pour résoudre la question que soulève l'incident. Cette question, c'est de savoir si les faits qui ont été démontrés relativement à la manière dont le capitaine Barker s'est engagé dans la passe constituent de la négligence.

L'avocat de l'appelant et celui de l'Administration de pilotage du Pacifique ont administré de nombreuses preuves sur de nombreux points de pertinence variable. La Commission de l'Administration de pilotage du Pacifique était libre de les jauger, de les accepter ou de les rejeter selon qu'elle le jugeait bon. Je ne constate aucune preuve de partialité de sa part.

Je suis d'avis que les points suivants sont particulièrement pertinents à la question de la négligence:

1. Le capitaine Barker savait qu'il n'était pas recommandé d'emprunter la passe Porlier la nuit, ce qui n'était pas une pratique habituelle.

2. Les instructions nautiques du Service hydrographique canadien recommandent pour la passe Porlier trois conditions de passage: un bâtiment maître de sa manœuvre, une mer étale, et une navigation à la carte. L'Administration de pilotage du Pacifique avait recommandé au capitaine Barker de n'emprunter la passe qu'à l'étale. Le 20 décembre 1979, la passe Porlier fut empruntée à un moment qui n'était nullement celui de l'étale.

3. Vu l'étroitesse de la passe, le manque de fond, la présence de courants, la possibilité de déjaugement et la nécessité d'observer la carte soigneusement, un passage à toute vitesse était imprudent et déraisonnable.

4. La méthode de navigation du capitaine Barker, «à l'œil», alors que les aides à la navigation et les instructions nautiques lui auraient permis de mieux établir sa position, était imprudente si l'on prend en compte que les amers visuels sont d'utilité restreinte la nuit.

5. C'était le second accident qui arrivait au capitaine Barker dans la passe Porlier.

6. La protection de l'environnement et la sécurité des navires exigent de naviguer prudemment et d'éviter tout risque non nécessaire.

7. Aucune urgence ni nécessité ne poussait à emprunter la passe Porlier la nuit du 20 décembre 1979; on aurait pu emprunter d'autres passes plus sûres sans grande perte de temps ni d'argent.

Considérant ces points, la documentation écrite fournie et les témoignages donnés, je constate une absence de soin et d'attention de la part de l'appelant. Les arguments qu'on a soulevés au nom de l'appelant ne sont pas des circonstances atténuantes, à mon avis, pour la négligence dont il est constaté qu'il a fait preuve; en conséquence, l'appel doit être rejeté.

Dans son mémoire et à l'instruction devant la Cour, l'avocat du requérant a cherché à étendre la portée de la demande selon l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* de façon à contester non

the decision of the Minister but that of the Authority as well. He asked that both be set aside. As the only application before the Court is that seeking a review of the Minister's decision, the attack on the decision of the Authority cannot be entertained and the points made cannot be considered save in so far as they may be relevant as attacks on the decision of the Minister.

In summary the attacks on both decisions were:

- A. That the principles of natural justice were not observed in that:
 - (a) the Board of the Pacific Pilotage Authority was biased or there was a reasonable apprehension of bias,
 - (b) the Minister was biased or there was a reasonable apprehension of bias,
 - (c) the charges against the applicant were never properly disclosed to him and were altered from time to time in order to render a decision unfavourable to him.
- B. That the Authority and the Minister based their decisions on erroneous findings of fact made without regard for the material before them, and
- C. That the Authority and the Minister erred in law in failing to apply the standard of proof beyond a reasonable doubt or even balance of probabilities in their consideration of the evidence.

As to A and C, the Court was of the opinion, after hearing lengthy argument by counsel for the applicant, that there was no merit whatever in any of the submissions made and did not call on counsel for the Authority or for the Minister to respond to them. There was no evidence from which bias, or a reasonable apprehension of bias, on the part of the Authority or its Board or the Minister could reasonably be inferred.

Moreover there was no basis for the submission that the reasons for the suspension were not properly disclosed to the applicant or that the reasons

seulement la décision ministérielle mais aussi celle de l'Administration, demandant qu'elles soient toutes deux réformées. Comme la seule demande dont la Cour soit saisie est celle où l'on conclut au contrôle de la décision ministérielle, la contestation de la décision de l'Administration ne peut être instruite et les moyens qu'on a fait valoir à cet égard ne sauraient être pris en compte si ce n'est dans la mesure où ils peuvent concerner la décision ministérielle entreprise.

En bref, voici les moyens invoqués pour contester les deux décisions:

- A. Les principes de la justice naturelle n'auraient pas été observés:
 - a) la Commission de l'Administration de pilotage du Pacifique, soit n'était pas impartiale, soit laissait suffisamment craindre qu'elle ne le soit pas,
 - b) le Ministre, soit n'a pas été impartial, soit a laissé suffisamment craindre ne pas l'avoir été,
 - c) les accusations retenues contre le requérant ne lui ont jamais été régulièrement communiquées et ont été modifiées de moment en moment de façon à permettre une décision qui lui soit défavorable.
- B. L'Administration et le Ministre ont fondé leur décision sur des constatations de faits erronées, faites sans tenir compte des pièces dont ils étaient saisis, et
- C. C'est à tort en droit que l'Administration et le Ministre, en considérant les preuves administrées, n'ont pas appliqué, quant à leur mode, le principe de la preuve hors de tout doute raisonnable ni même celui de la prépondérance.

Quant aux points A et C, la Cour est d'avis, après audition de la longue plaidoirie de l'avocat du requérant, que les moyens invoqués sont sans fondement; aussi n'a-t-elle pas jugé bon d'inviter l'avocat de l'Administration ou celui du Ministre à y répliquer. Il n'existe aucune preuve de partialité, ou de crainte raisonnable de partialité, de la part de l'Administration, comme de sa Commission, ou du Ministre, qui puisse raisonnablement être déduite.

De plus, il n'existe aucune base permettant de dire que les motifs de la suspension n'ont pas été régulièrement communiqués au requérant ou qu'ils

ever changed. The applicant may have assumed and acted on the impression that the only issue was whether what the *Delta America* struck was Romulus Rock or was a deadhead, but as the decision of the Minister points out, the issue for the Authority and for the Minister was not merely what caused the damage but the broader issue whether the applicant had been negligent, in the particulars set out in the notice to him, in the discharge of his duty in piloting the vessel on her voyage. Further, if there is any onus or standard of proof to be observed in proceedings before the Authority or the Minister, it seems to me that under the particular, and somewhat unusual, provisions of the statute, it rests on the applicant to satisfy the Authority or the Minister, as the case may be, that his conduct in piloting the ship on her voyage was not negligent in any of the respects set out in the notice. This is not a case of a charge against him to be proved by the Authority, either beyond reasonable doubt or by a preponderance of evidence. It is a case of affording to the holder of a licence, before disciplining him, an opportunity to be heard with respect to faults in his performance of his duties as a pilot which have come to light in the course of investigating the cause of damage occasioned to a vessel while being piloted by him.

Under B the applicant attacked not only the findings of the Authority but also each of the matters set out in the numbered paragraphs which I have cited from the Minister's decision, except paragraph 2, the attack on which was abandoned. With respect to most of these attacks the Court was of the opinion that they were without merit and, with the exception of those respecting the paragraphs numbered 1, 4 and 5, did not call on counsel for the Minister or for the Authority to respond to them.

With respect to the finding in the paragraph numbered 4 in the Minister's decision, in my view, there is evidence upon which the Minister could conclude, as he did, that Captain Barker's method of navigating "by eye" when navigation aids and records would have improved his ability to determine his position was not prudent. The vessel was being navigated at a considerable speed through a pass that was not less than 0.4 mile wide but of

ont été modifiés. Le requérant a peut-être présumé et fondé sa défense sur l'impression que la seule question en cause était de savoir si le *Delta America* avait touché l'écueil Romulus ou quelque corps-mort mais, comme il est noté dans la décision du Ministre, l'Administration et le Ministre n'avaient pas seulement à décider de la cause du dommage mais de la question plus large de la négligence dont aurait pu faire preuve le requérant, compte tenu du contenu de l'avis qui lui avait été donné, dans l'exécution de ses fonctions, soit le pilotage du bâtiment. D'ailleurs, s'il y avait quelque mode rigoureux de preuve à exiger dans une instance devant l'Administration ou le Ministre, d'après les dispositions particulières et somme toute inhabituelles de cette loi, c'est le requérant qui aurait la charge de convaincre l'Administration ou le Ministre, le cas échéant, que sa conduite, lors du pilotage du navire, n'avait pas été négligente, dans aucun des aspects qu'énonce l'avis. Il ne s'agit pas ici d'une accusation retenue contre lui, qu'il appartiendrait à l'Administration de démontrer, soit au-delà de tout doute raisonnable, soit par prépondérance de preuve. Il s'agit de fournir au titulaire d'un brevet, avant de le sanctionner, la possibilité de se faire entendre au sujet des fautes qu'il aurait commises dans l'exécution de ses fonctions de pilote, lesquelles auraient été mises en lumière au cours de l'enquête sur les avaries subies par le navire qu'il pilotait.

Sous le point B, le requérant conteste non seulement les constatations de l'Administration mais aussi chacun des points énumérés dans les paragraphes que j'ai cités de la décision ministérielle, le paragraphe 2, dont la contestation a été abandonnée, excepté. Quant à la plupart de ces points de contestation, la Cour a été d'avis qu'ils étaient sans fondement et, à l'exception des paragraphes numérotés 1, 4 et 5, n'a pas invité l'avocat du Ministre ou de l'Administration à y répliquer.

Pour ce qui est des constatations du paragraphe numéroté 4 de la décision ministérielle, à mon avis, suffisamment de preuves autorisaient le Ministre à conclure, comme il l'a fait, que la méthode du capitaine Barker de naviguer «à l'œil», alors que les aides à la navigation et les instructions nautiques l'auraient aidé à déterminer sa position, était imprudente. Le bâtiment avait été engagé à une vitesse considérable dans une passe, large il est vrai

which the navigable channel was narrow and in which a tidal current was running. No effective use was being made of a radar which was available and could have been used to keep the pilot informed precisely of his position when approaching, entering and moving through the pass. In this situation whether the failure to make use of the radar rendered the method of navigation imprudent is not a question of law but one of fact which it was within the authority of the Minister to decide.

I am also satisfied, with respect to paragraph 1, that the letter written by the Authority to the applicant on January 22, 1974, was evidence upon which the Minister could conclude, as he did, that the applicant knew that Porlier Pass was not recommended for use at night. The letter informed the applicant that the pilots' representatives had made recommendations to their membership, endorsed by the Authority, for the safe passage of various narrow channels in the region but that Porlier Pass was not one of them and that it was the understanding of the members of the Authority that Porlier Pass was not recommended by the majority of pilots for the safe passage of ships, and if used should only be used during periods of slack water in daylight. The extent to which this view may have had the support of pilots who had occasion to choose between Porlier Pass and other routes is not in point. What is in point and is apparent is that there had been no recommendation by the pilots' representatives or by the Authority that it be used at night.

The letter, however, in my opinion, is not evidence that "it was not common practice to use it (Porlier Pass) at night" and there is in my view no other evidence in the record which would support such a conclusion. The only evidence on the point is to the contrary. The applicant gave evidence of having used it at night on four occasions out of five in 1980. In the course of his evidence, Captain Horne, the president of British Columbia Coast Pilots Limited, deposed:

Q. Captain Horne, can you say whether Pilots, other than Captain Barker, use Porlier Pass in the general conduct of their employment?

A. Yes.

Q. And do some of these Pilots use Porlier Pass during hours of darkness?

de 0.4 mille, mais dont le chenal navigable était étroit et où la marée produisait un courant. Il n'a fait aucun usage réel du radar pourtant à sa disposition; il lui aurait indiqué sa position précise au moment d'approcher la passe, de s'y engager et de la franchir. Que, dans ce cas, le fait de ne pas avoir eu recours au radar ait rendu cette méthode de naviguer imprudente n'est pas une question de droit mais de fait qu'il appartenait au Ministre de décider.

Je suis aussi convaincu, quant au paragraphe 1, que la lettre qu'a écrite l'Administration au requérant, le 22 janvier 1974, constituait une preuve permettant au Ministre de conclure, comme il l'a fait, que le requérant savait qu'on ne recommandait pas d'emprunter la passe Porlier de nuit. La lettre portait à la connaissance du requérant que les représentants des pilotes avaient recommandé à leurs membres, recommandation qu'endossait l'Administration, d'emprunter divers chenaux étroits de la région pour un passage sûr, la passe Porlier n'y étant pas mentionnée. Les membres de l'Administration en avaient donc conclu que la majorité des pilotes ne recommandait pas d'emprunter la passe Porlier; si d'aventure on s'y engageait, ce devrait être de jour, à mer étale. La mesure dans laquelle cette opinion peut avoir reçu l'appui des pilotes qui ont eu à choisir entre la passe Porlier et d'autres routes n'est pas en cause. Ce qui est en cause, et est évident, c'est qu'il n'y avait eu aucune recommandation des représentants des pilotes, comme de l'Administration, de l'emprunter de nuit.

La lettre toutefois, à mon avis, n'établit pas que ce «n'était pas une pratique habituelle» que d'emprunter la passe Porlier de nuit et, à mon avis, le dossier ne recèle aucune preuve qui justifie une telle conclusion. La seule preuve à ce sujet est en sens contraire. Le requérant a déclaré dans son témoignage l'avoir empruntée de nuit à quatre occasions sur cinq en 1980. Dans son témoignage, le capitaine Horne, président de la British Columbia Coast Pilots Limited, dit:

[TRADUCTION] Q. Capitaine Horne, pouvez-vous nous dire si des pilotes autre que le capitaine Barker, ont emprunté la passe Porlier dans l'exercice général de leurs fonctions?

R. Oui.

Q. Et parmi ces pilotes certains ont-ils emprunté la passe Porlier de nuit?

A. Yes.

Q. How do you know this, sir?

A. Well, I check the source cards.

I am accordingly of the opinion that the Minister's finding that it was not common practice to use Porlier Pass by night is not supported by evidence and is not sustainable.

I am also of the opinion, notwithstanding the submissions by counsel both for the Minister and for the Authority, that in considering whether the applicant was negligent in the performance of his duty on the occasion in question, the fact of his having had a previous accident in Porlier Pass is irrelevant and that it remains irrelevant despite the fact that the previous accident was also at night and occurred when the tide was not slack. While the fact of a previous accident in Porlier Pass might be relevant in considering the extent of an appropriate suspension, if negligence were established, the fact of an earlier accident was, in my view, a matter which could not properly be taken into account in reaching a conclusion that the applicant had been negligent on the occasion here in question.

It is not inconceivable that the finding that it is not common practice to use Porlier Pass at night did not loom large as a foundation for the Minister's conclusion. Nevertheless, it is among the points which the decision asserts are "particularly relevant to the question of negligence". The same assertion applies to the point that this was the second accident the applicant had experienced in Porlier Pass. But this reference as it seems to me, so far from being of little importance, is capable of being highly prejudicial to the applicant. I would, therefore, set aside the decision and refer the matter back to the Minister for reconsideration and redetermination on the basis, (1) that it is not established that it was not common practice to use Porlier Pass at night and (2) that the fact that the incident here in question is the second accident the applicant has experienced in Porlier Pass is irrelevant and should not be considered in determining whether or not the applicant was negligent in the performance of his duty on the occasion in question.

PRATTE J.: I agree.

VERCHERE D.J.: I agree.

R. Oui.

Q. Comment savez-vous cela, monsieur?

R. Et bien, j'ai vérifié les fiches sources.

Je suis en conséquence d'avis que la constatation du Ministre, qu'il était inhabituel d'emprunter la passe Porlier de nuit, ne repose pas sur la preuve et qu'elle ne saurait être retenue.

Je suis aussi d'avis, malgré les arguments des avocats du Ministre et de l'Administration, qu'en cherchant à déterminer si le requérant a été négligent dans l'exercice de ses fonctions à cette occasion, le fait qu'il ait eu un premier accident dans la passe Porlier est sans pertinence et le demeure en dépit du fait que cet accident antérieur se soit aussi produit de nuit alors que la mer n'était pas étale. Certes, un accident antérieur dans la passe Porlier aurait pu être pris en compte lorsqu'il se serait agi de déterminer, la négligence une fois établie, la durée de la suspension. Un accident antérieur, à mon avis, n'a pas à être pris en compte cependant lorsqu'on conclut à la négligence du requérant lors de l'incident en cause.

Il n'est pas inconcevable que la constatation qu'il n'est pas de pratique habituelle d'emprunter la passe Porlier de nuit n'ait eu que peu d'importance comme fondement de la décision ministérielle. Néanmoins, cela fait partie des points que la décision décrit comme «particulièrement pertinents à la question de la négligence». Il en va de même pour le point où l'on dit que c'était le second accident du requérant dans la passe Porlier. Dire cela, me semble-t-il, loin d'être de peu d'importance, peut au contraire être fort préjudiciable au requérant. Je réformerais donc la décision et renverrais l'affaire au Ministre pour qu'il la réexamine et statue en prenant en compte (1) qu'il n'est pas établi qu'il était inhabituel d'emprunter la passe Porlier de nuit, et (2) que le fait que l'incident en cause soit le second accident qu'ait subi le requérant dans la passe Porlier n'est pas pertinent et ne devrait pas être pris en compte lorsqu'il s'agit de décider si le requérant a été ou non négligent dans l'exécution de sa fonction cette nuit-là.

LE JUGE PRATTE: Je souscris à cet avis.

LE JUGE SUPPLÉANT VERCHERE: J'y souscris aussi.