

A-76-80

A-76-80

The Queen and National Harbours Board (Appellants) (Defendants)

v.

Thorne's Hardware Limited, Kent Lines Limited, Canaport Limited and Irving Oil Limited (Respondents) (Plaintiffs)

Court of Appeal, Pratte and Le Dain JJ. and Hyde D.J.—Montreal, October 23; Ottawa, November 13, 1980.

Maritime law — National Harbours Board — Harbour boundaries extended to include respondents' installations — Appeal from refusal of Trial Division to declare Order in Council invalid while declaring that the By-law concerning harbour dues did not apply to the respondents' tankers — Whether Trial Judge erred — National Harbours Board Act, R.S.C. 1970, c. N-8, ss. 7, 8, 14(1)(e) — Harbour of Saint John Boundaries Determined, SOR/77-621 — Tariff of Harbour Dues, SOR/69-111.

The respondents are the owners of harbour installations near Saint John. By Order in Council P.C. 1977-2115, the boundaries of the Saint John Harbour were extended to include respondents' installations and the Board began to collect harbour dues. The appellants attack the Trial Division decision which refused to declare the Order invalid but declared that the By-law respecting the tariff of harbour dues did not apply to the respondents' tankers entering the harbour.

Held, the appeal is allowed. There is no question that the Governor in Council had the authority under subsection 7(2) of the *National Harbours Board Act* to alter the boundaries of the Saint John Harbour. The reasons for doing so cannot affect the validity of the Order. Furthermore, the fact that the respondents had harbour installations located in the area annexed to the harbour does not mean that the Order is discriminatory or invalid. As to the effect of the By-law, the Board did not exercise any jurisdiction or control over the respondents' property; it simply regulated the right of movement in the Saint John Harbour. This right is neither a private right nor private property of the respondents. Section 8 of the Act cannot be relied on. Finally, the dues are payable regardless of whether services have been provided to the vessel. Moreover, the imposition of such dues is authorized by the early part of paragraph 14(1)(e) of the Act.

APPEAL.**COUNSEL:**

C. Ruellan, Q.C. and P. Plourde for appellants (defendants).

M. St-Pierre and L. Langlois, Q.C. for respondents (plaintiffs).

La Reine et le Conseil des ports nationaux (Appellants) (Défendeurs)

a. c.

Thorne's Hardware Limited, Kent Lines Limited, Canaport Limited et Irving Oil Limited (Intimées) (Demandanderesses)

b. Cour d'appel, les juges Pratte et Le Dain et le juge suppléant Hyde—Montréal, 23 octobre; Ottawa, 13 novembre 1980.

Droit maritime — Conseil des ports nationaux — Limites du port agrandies de façon à englober les installations des intimées — Appel contre la décision de la Division de première instance qui a refusé d'annuler le décret tout en déclarant que le Règlement concernant le tarif des droits de port ne s'appliquait pas aux pétroliers des intimées — Il échet d'examiner si le juge de première instance a commis une erreur — Loi sur le Conseil des ports nationaux, S.R.C. 1970, c. N-8, art. 7, 8, 14(1)e — Limites du port de Saint-Jean déterminées, DORS/77-621 — Tarif des droits de port, DORS/69-111.

Les intimées sont propriétaires d'installations portuaires près de Saint-Jean. Par arrêté en conseil C.P. 1977-2115, les limites du port de Saint-Jean ont été étendues de façon à englober les installations des intimées, et le Conseil a commencé à percevoir les droits de port. Les appellants attaquent la décision de la Division de première instance qui a refusé d'annuler le décret, mais a déclaré que le Règlement concernant le tarif des droits de port ne s'appliquait pas aux pétroliers des intimées qui pénétraient dans le port.

f. *Arrêt*: l'appel est accueilli. Il est indiscutable que le gouverneur en conseil tenait du paragraphe 7(2) de la *Loi sur le Conseil des ports nationaux* le pouvoir de modifier les limites du port de Saint-Jean. Les motifs qui ont pu présider à cette mesure ne pourraient affecter la validité du décret. De plus le fait que les intimées avaient des installations portuaires situées dans le territoire qui a été annexé au port ne signifie pas que le décret est discriminatoire ou invalide. En ce qui concerne l'effet du Règlement, le Conseil n'a exercé aucune juridiction ou contrôle sur les biens des intimées; il a tout simplement réglementé le droit de circuler dans le port de Saint-Jean. Ce droit n'est ni un droit ni un bien privé des intimées. L'article 8 de la Loi n'a pas application en l'espèce. Enfin, les droits sont exigibles sans avoir égard au fait que des services aient ou n'aient pas été rendus au navire. De plus, l'imposition de ces droits est autorisée par le début de l'alinéa 14(1)e de la Loi.

i. APPEL.**AVOCATS:**

C. Ruellan, c.r. et P. Plourde pour les appellants (défendeurs).

M. St-Pierre et L. Langlois, c.r. pour les intimées (demandanderesses).

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellants (defendants).

Langlois, Drouin & Associés, Quebec City, for respondents (plaintiffs).

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

PRATTE J.: The plaintiffs-respondents are the owners of harbour installations at Mispec Point, near Saint John, New Brunswick. These installations used to be located some distance from the Saint John Harbour. This has no longer been the case since July 21, 1977. On that day the Governor in Council ordered by Order in Council P.C. 1977-2115 [SOR/77-621] that the Saint John Harbour be enlarged, with the result that the respondents' harbour installations have been situated within the harbour limits since that time. It is this Order in Council which is at the root of the dispute. Since it was made, the respondents have been unable to use their facilities without their vessels entering the harbour and therefore without having to pay the harbour dues payable under By-law B-1 of the National Harbours Board [SOR/69-111] by any vessel entering a harbour. The dues the respondents had to pay from November 21, 1977 to November 9, 1979 amounted to \$128,033.21.

The respondents instituted proceedings against Her Majesty and the National Harbours Board asking that Order in Council P.C. 1977-2115 be declared invalid and that the sum of \$128,033.21 be reimbursed to them. The Trial Division granted this application in part [[1980] 2 F.C. 3]. It refused to declare the Order in Council invalid but declared that By-law B-1 respecting the harbour dues tariff did not apply to the respondents' tankers entering the harbour to use their harbour installations and ordered the National Harbours Board to refund the sum of \$128,033.21.

Her Majesty and the National Harbours Board appealed this judgment, which was also disputed by the respondents, who maintained that the Trial Judge should not have refused to declare Order in Council P.C. 1977-2115 invalid.

This case thus raises two principal problems:

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour les appellants (défendeurs).

Langlois, Drouin & Associés, Québec, pour les intimées (demanderesses).

Voici les motifs du jugement rendus en français par

LE JUGE PRATTE: Les demanderesses-intimées b sont propriétaires d'installations portuaires à Mispec Point, près de Saint-Jean, Nouveau-Brunswick. Ces installations se trouvaient autrefois à quelque distance du port de Saint-Jean. Il en est autrement depuis le 21 juillet 1977. Ce jour-là, le c gouverneur en conseil a décrété par l'arrêté en conseil C.P. 1977-2115 [DORS/77-621] que le port de Saint-Jean serait agrandi de sorte que, depuis ce temps, les installations portuaires des intimées se trouvent à l'intérieur des limites du d port. C'est ce décret qui est à l'origine du litige. Depuis qu'il a été pris, les intimées ne peuvent utiliser leurs installations sans que leurs navires e pénètrent dans le port et sans devoir payer, en conséquence, les droits de port qui sont exigibles en vertu du Règlement B-1 du Conseil des ports nationaux [DORS/69-111] de tout navire qui f pénètre dans un port. Les droits que les intimées ont ainsi dû payer du 21 novembre 1977 au 9 novembre 1979 s'élèvent à la somme de \$128,- 033.21.

Les intimées ont poursuivi Sa Majesté et le g Conseil des ports nationaux et demandé l'annulation du décret C.P. 1977-2115 et le remboursement de la somme de \$128,033.21. La Division de première instance a fait droit partiellement à cette demande [[1980] 2 C.F. 3]. Elle a refusé d'annuler le décret du gouverneur en conseil mais elle a h déclaré que le Règlement B-1 concernant le tarif des droits de port ne s'appliquait pas aux pétroliers i des intimées qui pénétraient dans le port pour utiliser leurs installations portuaires et elle a ordonné au Conseil des ports nationaux de rembourser la somme de \$128,033.21.

Sa Majesté et le Conseil des ports nationaux en appellent de ce jugement qui est également attaqué par les intimées qui n'acceptent pas que le premier juge ait refusé d'annuler l'arrêté en conseil C.P. 1977-2115.

Cette affaire soulève donc deux problèmes principaux:

(1) Was the Trial Judge correct in finding that Order in Council P.C. 1977-2115 altering the boundaries of the harbour was valid?

(2) Was he correct in deciding that By-law B-1, which requires vessels entering a harbour to pay dues, was not applicable to the respondents' vessels?

There is no question that the Governor in Council had the authority to alter the boundaries of the Saint John Harbour. This authority was conferred on him by subsection 7(2) of the *National Harbours Board Act*, R.S.C. 1970, c. N-8, which reads as follows:

c. 7. . .

(2) The boundaries of the harbours of Halifax, Saint John, Chicoutimi, Quebec, Trois-Rivières, Montreal and Vancouver are as described in the schedule, or as may be determined from time to time by order of the Governor in Council and any such order shall be published in the *Canada Gazette*.

The respondents disputed the validity of Order in Council P.C. 1977-2115 on the ground that it was made for improper reasons and discriminated against the respondents. They maintained that the chief reason why the authorities enlarged the Saint John Harbour was to force the respondents, who had previously received financial assistance from the government, it seems, to pay dues to the National Harbours Board. This reason is foreign to the aim which the National Harbours Board should pursue, the respondents maintained, and the Order should therefore be declared invalid.

The Trial Judge was correct in rejecting this argument, in my view. Order in Council P.C. 1977-2115 altered the boundaries of the Saint John Harbour and it was obviously made for this purpose. In making this Order the Governor in Council was therefore in fact exercising the authority conferred on him by subsection 7(2) of the Act. The reasons the Governor in Council may have had for exercising this authority, in addition to being unknown to us, are of little importance, since I do not see how they could affect the validity of the Order. I would add that a desire to increase the revenues of a harbour appears to me to be a justifiable reason for extending the harbour's boundaries.

With respect to the discriminatory nature of Order in Council P.C. 1977-2115, it is simply a

(1) Le premier juge a-t-il eu raison de juger que le décret C.P. 1977-2115 modifiant les limites du port était valide?

(2) A-t-il eu raison de décider que le Règlement B-1, qui impose des droits aux navires pénétrant dans un port, n'était pas applicable aux navires des intimées?

Il est indiscutable que le gouverneur en conseil avait le pouvoir de modifier les limites du port de Saint-Jean. Ce pouvoir lui était conféré par le paragraphe 7(2) de la *Loi sur le Conseil des ports nationaux*, S.R.C. 1970, c. N-8:

c. 7. . .

(2) Les limites des ports d'Halifax, Saint-Jean, Chicoutimi, Québec, Trois-Rivières, Montréal et Vancouver sont celles que décrit l'annexe, ou celles que détermine, à l'occasion, un décret du gouverneur en conseil, lequel décret doit être publié dans la *Gazette du Canada*.

d. Si les intimées contestent la validité du décret C.P. 1977-2115, c'est parce qu'elles prétendent que ce décret a été pris pour des motifs irréguliers et qu'il est discriminatoire à l'endroit des intimées. Elles e soutiennent en effet que le motif principal qui a poussé les autorités à agrandir le port de Saint-Jean était de forcer les intimées, qui avaient, semble-t-il, déjà bénéficié de l'assistance financière du gouvernement, à payer des droits au Conseil des ports nationaux. Ce motif, disent les intimées, est étranger au but que doit poursuivre le Conseil des ports nationaux et il en résulte, suivant elles, que le décret devrait être annulé.

g. C'est avec raison, me semble-t-il, que le premier juge a rejeté cette prétention. Le décret C.P. 1977-2115 a vraiment modifié les limites du port de Saint-Jean et c'est évidemment dans ce but qu'il a été pris. Le gouverneur en conseil a donc, en

h. prenant ce décret, exercé véritablement le pouvoir que le paragraphe 7(2) de la Loi lui conférait. Les motifs qui ont pu inciter le gouverneur en conseil à exercer ce pouvoir, autre qu'ils nous sont inconnus, importent peu, car je ne vois pas comment ils i pourraient affecter la validité du décret. J'ajoute que le désir d'augmenter les revenus d'un port me paraît être un motif qui justifie la décision d'en étendre les limites.

j. Quant au caractère discriminatoire de l'arrêté en conseil C.P. 1977-2115, il vient tout simplement

result of the fact that the respondents had harbour installations located in the area that was annexed to the harbour. This does not mean that the Order in Council is invalid.

There remains the question of the effect of By-law B-1 respecting the harbour dues tariff. This By-law of the National Harbours Board requires "each vessel that enters or operates within a harbour" to pay dues. Was the Trial Judge correct in deciding that this By-law did not apply to the respondents' vessels that entered the harbour to use their harbour facilities? In order to determine this question we must examine the reasons on which the Judge based his decision.

The Trial Judge based this conclusion first on section 8 of the *National Harbours Board Act*, which must be read in conjunction with the preceding section:

7. (1) The Board, for the purpose of and as provided for in this Act, has jurisdiction over the following harbours: Halifax, Saint John, Chicoutimi, Quebec, Trois-Rivières, Montreal and Vancouver, and likewise has administration, management and control of

(a) all works and property that on the 1st day of October 1936 were administered, managed and controlled by any of the Corporations;

(b) all other harbours and works and property of Canada that the Governor in Council may transfer to the Board for administration, management and control.

(2) The boundaries of the harbours of Halifax, Saint John, Chicoutimi, Quebec, Trois-Rivières, Montreal and Vancouver are as described in the schedule, or as may be determined from time to time by order of the Governor in Council and any such order shall be published in the *Canada Gazette*.

8. Unless otherwise specifically provided for in this Act, nothing in section 7 shall be deemed to give the Board jurisdiction over or control of private property or rights within any of the harbours under the jurisdiction of the Board.

I am not convinced by this first ground. According to section 8, the Board may not exercise jurisdiction over or control of "private property or rights within" a harbour. In the present case the "private property" in question consists of the respondents' harbour installations. It does not seem to me that the Board has exercised any jurisdiction or control over these installations by requiring that vessels travelling thereto pay the same dues as all other vessels entering the Saint John Harbour. The situation would be different, of course, if the Board had claimed to regulate the manner in which the respondents used their har-

du fait que les intimées avaient des installations portuaires situées dans le territoire qui a été annexé au port. L'arrêté en conseil n'en est pas pour autant invalide.

^a Reste maintenant à préciser l'effet du Règlement B-1 concernant le tarif des droits de port. Ce Règlement du Conseil des ports nationaux impose des droits à «tout navire qui entre dans un port ou qui est utilisé dans les limites d'un port.» Le premier juge a-t-il eu raison de décider que ce Règlement ne s'appliquait pas aux navires des intimées qui pénétraient dans le port pour utiliser leurs installations portuaires? Il faut, pour le savoir, étudier les motifs sur lesquels le juge a appuyé cette décision.

^b Le premier juge a d'abord fondé cette conclusion sur l'article 8 de la *Loi sur le Conseil des ports nationaux* qu'il faut lire en même temps que ^d celui qui le précède:

7. (1) Aux fins de la présente loi et selon qu'il y est prévu, le Conseil a juridiction sur les ports suivants: Halifax, Saint-Jean, Chicoutimi, Québec, Trois-Rivières, Montréal et Vancouver; et il administre, gère et régit de la même manière

^e ^a tous les ouvrages et biens qui, le 1^{er} octobre 1936, étaient administrés, gérés et régis par l'une des corporations;

^f ^b tous autres ports, ouvrages et biens du Canada que le gouverneur en conseil peut transférer au Conseil pour qu'il les administre, gère et régisse.

(2) Les limites des ports d'Halifax, Saint-Jean, Chicoutimi, Québec, Trois-Rivières, Montréal et Vancouver sont celles que décrit l'annexe, ou celles que détermine, à l'occasion, un décret du gouverneur en conseil, lequel décret doit être publié dans la *Gazette du Canada*.

^g ^{8.} Sauf disposition expresse de la présente loi, rien à l'article 7 n'est censé conférer au Conseil la juridiction ou la régie sur des droits ou biens privés dans les limites de l'un quelconque des ports relevant du Conseil.

^h Ce premier motif ne me convainc pas. Suivant l'article 8, le Conseil ne peut exercer aucune juridiction ou régie «sur des droits ou biens privés dans les limites» d'un port. En l'espèce, les «biens privés» dont il s'agit, ce sont les installations portuaires des intimées. Or, le Conseil ne me semble avoir exercé aucune juridiction ou régie sur ces installations en exigeant que les navires qui s'y dirigent paient les mêmes droits que tous les autres navires pénétrant dans le port de Saint-Jean. Il en serait autrement, bien sûr, si le Conseil avait prétendu réglementer la façon dont les intimées devaient utiliser leurs installations portuaires ou, encore, si

bour installations or if the Board had regulated access to these installations directly, by requiring those using them to pay dues, for example. This was not the situation here, however. The National Harbours Board did not exercise any jurisdiction or control over the respondents' property, it simply regulated the right of movement in the Saint John Harbour: this right is neither a private right nor private property of the respondents¹.

The second ground on which the Trial Judge found By-law B-1 to be inapplicable to the respondents' vessels was that the National Harbours Board did not provide any service to these vessels. The Board could therefore not require them to pay any dues, according to the trial judgment. I am afraid I cannot share this view. It is clear from reading the By-law in question that the dues it imposes are "payable in respect of each vessel that enters or operates within a harbour", regardless of whether or not services have been provided to the vessel. It seems to me, moreover, that the imposition of such dues is authorized by the early part of paragraph 14(1)(e) of the Act, which reads as follows:

14. (1) The Governor in Council may make by-laws, not inconsistent with the provisions of this Act, for the direction, conduct and government of the Board and its employees, and the administration, management and control of the several harbours, works and property under its jurisdiction including

(e) the imposition and collection of tolls on vessels or aircraft entering, using or leaving any of the harbours; on passengers; on cargoes; on goods or cargoes of any kind brought into or taken from any of the harbours or any property under the administration of the Board, or landed, shipped, transhipped or stored at any of the harbours or on any property under the administration of the Board or moved across property under the administration of the Board or for the use of any property under the administration of the Board or for any service performed by the Board; and the stipulation of the terms and conditions (including any affecting the civil liability of the Board in the event of negligence on the part of any officer or employee of the Board) upon which such use may be made or service performed;

¹ See: *Attorney-General v. Conservators of the Thames* (1862) 1 H. & M. 1; *Lyon v. The Wardens, &c., of the Fishmongers' Company* (1876) 1 App. Cas. 662; *Bell v. The Corporation of Quebec* (1879) 5 App. Cas. 84; *W. H. Chaplin & Co., Limited v. Mayor of the City of Westminster* [1901] 2 Ch. 329.

le Conseil avait réglementé directement l'accès à ces installations, par exemple, en imposant des droits à ceux qui les utilisent. Mais telle n'est pas la situation ici. Le Conseil des ports nationaux n'a exercé aucune juridiction ou contrôle sur les biens des intimées, il a tout simplement réglementé le droit de circuler dans le port de Saint-Jean: ce droit n'est ni un droit ni un bien privé des intimées¹.

b

Le second motif pour lequel le premier juge a déclaré le Règlement B-1 inapplicable aux navires des intimées, c'est que le Conseil des ports nationaux ne fournirait aucun service à ces navires. Il en résulterait, suivant le jugement de première instance, que le Conseil ne pourrait leur imposer de droits. Je regrette ne pouvoir partager cette opinion. Il est clair à la lecture du Règlement dont il s'agit que les droits qu'il impose sont «exigibles à l'égard de tout navire qui entre dans un port ou qui y est utilisé, sans égard au fait que des services aient ou n'aient pas été rendus à ce navire. Il me semble, de plus, que l'imposition de pareils droits est autorisée par le début de l'alinéa 14(1)e) de la Loi:

14. (1) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements, non incompatibles avec les dispositions de la présente loi, pour la direction, la conduite et la gouverne du Conseil et de ses employés, ainsi que pour l'administration, la gestion et la régie des divers ports, ouvrages et biens sous sa juridiction, y compris

e) l'imposition et la perception de droits sur les navires ou aéronefs qui entrent dans les ports, en font usage ou en sortent; sur les passagers; sur les cargaisons; sur les marchandises ou cargaisons de toute nature qui ont été introduites dans l'un des ports ou l'une des propriétés relevant de l'administration du Conseil ou qui en ont été prises, ou qui ont été débarquées, expédiées, transbordées ou emmagasinées dans l'un des ports ou sur l'une des propriétés ressortissant au Conseil, ou qui ont été déplacées à travers des propriétés dont l'administration relève du Conseil; pour l'usage de tout bien ressortissant au Conseil ou pour tout service rendu par le Conseil; et la stipulation des termes et conditions (y compris toute modalité visant la responsabilité civile du Conseil en cas de négligence de la part d'un fonctionnaire ou employé du Conseil) auxquels un tel usage peut être fait ou un tel service rendu;

¹ Voir: *Le procureur général c. Conservators of the Thames* (1862) 1 H. & M. 1; *Lyon c. The Wardens, &c., of the Fishmongers' Company* (1876) 1 App. Cas. 662; *Bell c. The Corporation of Quebec* (1879) 5 App. Cas. 84; *W. H. Chaplin & Co., Limited c. Mayor of the City of Westminster* [1901] 2 Ch. 329.

For these reasons I would allow the appeal, set aside the judgment at trial and dismiss the respondents' action with costs both at trial and on appeal.

* * *

LE DAIN J.: I concur.

* * *

HYDE D.J.: I agree with Mr. Justice Pratte.

Pour ces motifs, je ferais droit à l'appel, j'infirmerais le jugement attaqué et je rejettérerais l'action des intimées avec dépens tant en première instance qu'en appel.

a

* * *

LE JUGE LE DAIN: Je suis d'accord.

* * *

b LE JUGE SUPPLÉANT HYDE: Je suis d'accord avec le juge Pratte.