

BETWEEN :

J. ARTHUR GARIEPYSUPPLIANT;

AND

HIS MAJESTY THE KINGRESPONDENT.

1938
~
April 12 & 13
—
1939
~
April 17.
—

Petition of right—Crown—Responsibility—Pilotage authority—Damages for wrongful suspension—Jurisdiction.

Held: That by the Regulations for the Pilotage District of Montreal, made under the Merchant Shipping Act, the powers of the Superintendent of Pilots or his assistant are limited to the imposition of a fine, and do not confer on them the right to suspend a pilot and strike his name from the list, until payment of the fine. That the right to suspend is reserved to the Administrator of the Pilotage Authority.

2. The Crown is not bound by nor responsible for the errors, omissions, negligences, blunders or abuse of power of its officers or servants save as provided by law.
3. The jurisdiction of the Court is entirely statutory and the present action does not come within the ambit of section 19 and subsections thereof of the Exchequer Court Act.
4. By the acts of the Ministers of the Crown in providing security for costs of appeal in an action taken against the Superintendent of Pilots and in retaining counsel to argue the appeal in the Court of Appeal of the Province of Quebec, the Crown did not assume responsibility for the acts of the Superintendent of Pilots.
5. In the present case the Minister of Marine, in affirming the decision of the Superintendent of Pilots of Quebec, was not acting as a

1939
 J. ARTHUR
 GARIEPY
 v.
 THE KING.

Minister of the Crown but was solely acting in his capacity of administrator of the pilotage authority, and as such is on the same footing as any officer or servant of the Crown, which act would not bind the Crown.

PETITION OF RIGHT to recover from the Crown the sum of \$18,749.79 for damages alleged to have been caused to the suppliant by reason of his illegal and wrongful suspension from the list of licensed pilots.

The action was tried before the Honourable Mr. Justice Angers at Quebec.

J. E. Gregoire, K.C.; Jos. Marineau and M. L. Beau-lieu for suppliant.

Maurice Boisvert, K.C. and Paul Fontaine for respondent.

The following is a statement of facts found by the Court.

G. is a licensed pilot for the district of Montreal.

On August 30, 1935, at about 4 a.m., G. was ordered by the superintendent of pilots at Montreal to take the *Canadian Cruiser* from Canadian Vickers dry dock, which work he finished about 10 a.m. At 3 p.m. he was asked to take charge of the *Belle-Isle*, to take it to the Imperial Oil wharf and from there to Quebec. He arrived in Quebec on the 31st of August at 6.50 a.m. G. then went to his home in Bienville, which he reached about 8 a.m.

At about 8 p.m. on the same day he received a telephone call from a clerk in the pilotage office in Quebec, to report for duty, to take a vessel to Montreal. G. told the clerk that owing to the great heat he had found it impossible to sleep all day, that he had had no sleep for about 40 hours and was in no condition to take on this work, but would report for duty at 5 a.m. next morning. A few minutes later, he was again called and finally at 9 or 9.15 p.m. the Assistant Superintendent called him and told him that if he did not report for duty he was liable to a fine of \$40 and suspension, to both of which calls he made the same reply. G. called up the pilotage office at 5 a.m., September 1st, to advise them he was available for work and was told that B., the Assistant Superintendent, had left orders that he (G.) was not to be given

a vessel. G. then went to the office and was notified that he had been fined \$40 and was suspended until payment of this fine.

A memorandum of this ruling of the Assistant Superintendent was sent to the Department at Ottawa, and from endorsement thereon ("Minister has seen this—E.H.") the Court found that at least tacit consent of the Minister was given and that the ruling imposing a fine and suspending G. until it was paid, had been ratified by the Minister.

G. then took an action before the Superior Court against B., Assistant Superintendent of Pilotage, to have the above-mentioned ruling annulled and on March 25, 1936, by judgment of Gelly J. the said ruling was declared illegal, null and *ultra vires* and was set aside.

Appeal having been taken from this judgment to the Court of Appeal the appeal, on May 29, 1936, was dismissed on the ground that there was no appeal from the judgment of the Superior Court (1).

On June 6, 1936, the Assistant Superintendent of Pilots wrote G. that he would be immediately reinstated and placed on the list of active pilots on the condition of his passing the eye test satisfactorily.

It was admitted that the Federal Minister of Marine had deposited the sum of \$200 as security in an appeal from a judgment on an exception to the form; and that the Federal Minister of Justice had deposited \$500 as security in connection with the above-mentioned appeal, and further that the latter had retained Mr. St. Laurent, K.C., as counsel with Mr. Aleyr Taschereau, K.C., on the said appeal.

The above are the facts material and pertinent to the issues decided.

By his present petition, the suppliant claims damages against the Crown resulting from his suspension from the list of pilots, alleging that the decision of the Superintendent as above mentioned was illegal, null and void and that the Crown was responsible for his acts and had assumed responsibility therefor.

(1) (1937) Q.O.R. 62 K.B. 459.

1939

The following damages are claimed:

| | | |
|---|---|-------------|
| J. ARTHUR GARIÉPY v. THE KING. | (A) Salary <i>re</i> : Shifts to the end of navigation in 1935, 14 weeks at \$10 per week.... | \$ 140 00 |
| | (B) Loss of salary <i>re</i> : Shifts after opening of navigation in 1936, 6 weeks at \$10 per week | 60 00 |
| | (C) Loss of salary and revenue from September 1, 1935, to end of navigation in 1935 | 1,739 80 |
| | (D) Loss of revenue and salary from opening of navigation in 1936 to June 6, 1936.. | 803 99 |
| | (E) Paid for lawyers' fees and legal expenses.. | 795 00 |
| | (F) Travelling expenses, made by suppliant in order to bring his case to a successful conclusion | 211 00 |
| | (G) Damages to reputation, mental suffering, trouble and bother due to and since illegal suspension and up to rendering of judgment | 15,000 00 |
| | Total | \$18,749 79 |

ANGERS J., now (April 17, 1939) delivered the following judgment.

The learned judge first refers to the pleadings and gives a summary of the facts substantially as above and then proceeds as follows:

La première question qui se pose est de savoir si l'assistant-surintendant Boulay était justifiable d'imposer une amende de \$40 à Gariépy et de le suspendre comme pilote jusqu'au paiement de cette amende.

Au soutien de l'affirmative le procureur de l'intimé invoque l'article 51 des Règlements pour le district de pilotage de Montréal, faits en vertu de la partie VI de la Loi de la Marine Marchande au Canada (S.R.C., 1906, ch. 113), encore en vigueur aux dates qui nous concernent.

L'article 51 se lit en partie comme suit:

(a) Le surintendant peut imposer des amendes de quarante dollars au maximum à tout pilote ou apprenti pilote qui aurait fait montre d'insubordination, de mauvaise conduite ou qui aurait fait le malade ou qui aurait négligé ses devoirs ou de quelque façon contrevenu à ce règlement.

(b) Aucune mesure disciplinaire de ce genre ne saurait être prise à moins que tel pilote ou apprenti n'ait eu l'occasion de se défendre verbalement ou par écrit.

Une copie des règlements a été produite comme pièce 6.

Les pouvoirs du surintendant ou de son assistant se bornent à imposer une amende qui ne doit pas excéder \$40; l'article ne lui confère pas le droit de suspendre le pilote et rayer son nom de la liste jusqu'au paiement de l'amende.

Le droit de suspension ou de destitution est réservé à ce que la loi appelle l'administration de pilotage. L'article 530 de la Loi de la Marine Marchande au Canada (S.R.C., 1927, chap. 186) stipule, entre autres, ce qui suit:

Tout pilote breveté qui, dans la circonscription pour laquelle il est breveté, ou en dehors de cette circonscription,

(g) refuse ou retarde, quand il n'en est pas empêché par la maladie ou par quelque autre cause raisonnable, de prendre la conduite d'un navire dans les limites de son brevet, sur le signal demandant un pilote fait par ce navire, ou étant requis de le faire par le capitaine, le propriétaire, l'agent ou le consignataire de ce navire, ou par tout officier de l'administration de pilotage de la circonscription pour laquelle il est breveté, ou par tout autre chef des douanes, sous réserve, dans le cas d'un pilote pour le havre de Québec et en aval, des lois concernant la corporation des pilotes de Québec;

est passible, pour chaque contravention, en sus de toute responsabilité pour dommages-intérêts, d'une amende d'au plus deux cents dollars et de suspension ou de destitution par l'administration de pilotage de la circonscription pour laquelle il est breveté.

L'article 391 définit l'expression "administration de pilotage" comme suit:

(a) "administration de pilotage" signifie toutes personnes autorisées à nommer ou à breveter les pilotes, ou à établir ou modifier les tarifs de droits de pilotage, ou à exercer une juridiction quelconque à l'égard du pilotage.

L'article 397, qui a trait à l'administration de pilotage de Montréal, décrète, entre autres, ce qui suit:

Le ministre constitue l'administration de pilotage de la circonscription de pilotage de Montréal....

Le paragraphe (d) de l'article 2 dit que "ministre" signifie le ministre de la Marine et des Pêcheries.

En vertu du chapitre 21 du statut 20-21 George V, intitulé Loi concernant le ministère des Pêcheries, sanctionnée le 30 mai 1930, il a été établi un ministère des Pêcheries et en vertu du chapitre 31 du même statut, in-

1939
 J. ARTHUR
 GARIBBY
 v.
 THE KING.
 Angers J.

1939
 J. ARTHUR
 GARIEPY
 v.
 THE KING.

titulé Loi concernant le ministère de la Marine, sanctionnée le même jour, il a été établi un ministère de la Marine. Le paragraphe (2) de l'article 5 de cette dernière loi décrète ce qui suit:

Angers J.

Lorsque dans toute loi du Parlement du Canada ou dans tout règlement établi ou ordonnance rendue sous leur autorité, le ministère de la Marine et des pêcheries, le ministre de la Marine et des pêcheries ou le sous-ministre de la Marine et des pêcheries est nommé ou mentionné et que le ministère des Pêcheries, le ministre des Pêcheries, ou le sous-ministre des Pêcheries ne lui a pas été substitué par tout autre loi, ou sous son autorité, dans chaque pareil cas, il doit lui être substitué le ministère de la Marine, le ministre de la Marine et le sous-ministre de la Marine respectivement.

Il y a lieu de conclure que le ministre constituant l'administration de pilotage a été, depuis le 30 mai, 1930, jusqu'au 2 novembre, 1936, date de l'entrée en vigueur de la Loi du Ministère des Transports, 1936 (1 Ed. VIII, chap. 34), le ministre de la Marine.

Le 9 septembre 1935, le directeur du pilotage, G. E. L. Robertson, adressait à l'assistant-sous-ministre de la Marine un mémorandum qui contient, entre autres, les observations suivantes:

With reference to the article in the *Montreal Gazette* regarding suspension of J. A. Gariepy, a Montreal pilot, the *Gazette's* statement is correct, except that they have not gone into the details as to why the man was fined. You will see on file hereunder (page 203 marked) the Superintendent's report of the incident.

Mr. Boulay was, in my opinion, perfectly justified in ordering Pilot Gariepy to take a ship to Montreal as the man had at least twelve hours rest. His refusal meant that the ss. *J. J. Rammancher* would have had to anchor and the only reason that she did not have to do so was that a pilot who had brought a ship down river immediately offered to take a double turn.

Authority for the action taken by the Assistant Superintendent in Pilot Gariepy's case is given him under By-law 51 of the Montreal District, and for his additional suspension, in addition to the by-laws, is given under Section 530 of the Canada Shipping Act, particularly subsection (g).

Une copie dûment certifiée de ce mémorandum a été produite comme pièce H. Cette copie porte, en haut à gauche, la note "Minister has seen this—sgd. E. H.—10.9.35."

Je suis d'opinion qu'il y a lieu de conclure de ce mémorandum et de son approbation, au moins tacite, par le ministre, que celui-ci a ratifié la décision de l'assistant-

surintendant Boulay et maintenu l'amende imposée à Gariépy ainsi que sa suspension.

Le pétitionnaire a-t-il eu tort de refuser de prendre charge d'un navire le soir du 31 août, alors qu'il se sentait physiquement incapable de le faire. Je ne le crois pas.

Il y a deux points de vue à considérer en l'occurrence: (a) la discipline; (b) la sécurité du navire à piloter. Il est oiseux de dire que le choix du navire à piloter ou le choix du moment à faire du service ne doit pas être laissé à la fantaisie du pilote. Le pilotage est l'un des services publics où la discipline, je dirais même une discipline rigoureuse, est nécessaire. Il y a par contre un autre aspect de la question à considérer, qui est celui de la sécurité du navire confié à un pilote; celui-ci en effet a, entre ses mains, la vie des membres de l'équipage et, en certains cas, celle de passagers ainsi que la valeur du navire et de sa cargaison. Il aurait probablement été imprudent de la part de Gariépy de prendre charge d'un navire dans la condition physique où il se trouvait.

Gariépy aurait-il dû le 31 au soir, après n'avoir pu dormir durant la journée à cause de la chaleur, aller voir un médecin, lui exposer son cas et essayer d'obtenir de lui un certificat à l'effet qu'il n'était pas en état, à cause de sa grande fatigue, de piloter un navire de Québec à Montréal? Un médecin aurait-il pu lui donner pareil certificat? J'en doute beaucoup. Ce qui me paraît certain cependant c'est que, si Gariépy avait pu obtenir ce certificat et en donner connaissance à l'assistant-surintendant des pilotes, celui-ci aurait eu tort d'insister auprès de lui pour qu'il prit charge d'un navire ce soir-là. Gariépy pouvait-il se procurer ce certificat lors du premier appel téléphonique reçu du bureau de l'assistant-surintendant le soir du 31? Il n'y a rien dans la preuve dans un sens ou dans l'autre. Ce qui semble évident c'est que Gariépy n'a fait aucune démarche pour l'obtenir.

L'assistant-surintendant aurait-il dû accepter la déclaration, trois fois répétée, de Gariépy sans aucune preuve à l'appui? J'hésite à le croire; admettre ce principe équivaldrait à laisser au gré des pilotes le service du pilotage et la discipline serait réduite à son minimum. Je crois que Gariépy aurait dû, même s'il lui était impossible de se procurer un certificat du médecin, traverser à Québec, ex-

1939

J. ARTHUR
GARIÉPY
v.
THE KING.
Angers J.

1939
 J. ARTHUR
 GARIÉPY
 v.
 THE KING.
 Angers J.

pliquer son cas à Boulay et, au besoin, lui fournir une déclaration écrite, déclaration solennelle si requise, à l'effet qu'il était physiquement incapable, vu son extrême fatigue, de conduire un navire à Montréal ce soir-là. Si Gariépy eût agi de la sorte, Boulay, à mon avis, aurait été en mauvaise posture pour le contraindre à accepter du service immédiatement.

Selon la prétention de l'intimé, il y avait dans la soirée du 31 août rareté de pilotes à Québec; en fait plusieurs vaisseaux remontaient le fleuve. Le *J. J. Rammacher* que Boulay voulait confier à Gariépy a été mis à la charge du pilote Léonce Gendron qui arrivait de Montréal sur le *Sarnolite*; ceci appert des feuilles du registre des arrivées et départs produites comme pièce 10.

Tel que précédemment mentionné, Gariépy a affirmé qu'il y avait ce soir-là plusieurs pilotes disponibles. De son côté, Albert Hamel, qui le soir du 31 août était commis au bureau de pilotage à Québec et qui par la suite a remplacé Boulay comme assistant-surintendant, entendu comme témoin de la part du pétitionnaire, a déclaré que le 31 août il y avait à Québec et à Deschambault, qui, soit dit en passant, est à une quarantaine de milles en amont de Québec, six pilotes disponibles; plus loin dans son témoignage cependant, il a dit que le soir le bureau de pilotage était à court de pilotes, à cause de la maladie subite de Tancrede Perron. Hamel a ensuite ajouté que dans la soirée il y avait deux pilotes disponibles pour conduire un bateau de Québec à Montréal, savoir Adrien Paquette et Gariépy. Paquette est arrivé à Québec à minuit dans la nuit du 30 au 31 août, ainsi que le fait voir le pièce 10 (deux feuilles du registre des arrivées et départs), alors que Gariépy est arrivé le 31 à 6 h. 50, tel qu'indiqué par la même pièce 10. Le nom de Paquette se trouvait ainsi sur la liste des pilotes en disponibilité avant celui de Gariépy: voir la photographie de la page du 31 août du livre d'ordre du bureau de pilotage (pièce 9). Pourquoi n'a-t-il pas été appelé au lieu de Gariépy? La preuve sur ce point n'est guère satisfaisante. L'on a prétendu que Gariépy avait plus d'expérience que Paquette et que c'est là la raison pour laquelle Boulay aurait insisté pour l'avoir. Je ne crois pas que ce soit là une raison valable pour ne pas suivre le tour de rôle, comme c'était la pratique. Paquette, arrivé à Québec près de sept heures

avant Gariépy et à une heure plus convenable pour prendre du repos, devait se trouver en meilleure condition le soir du 31 août, à 9 heures, pour prendre charge d'un navire. La pièce 10 démontre que Paquette a pris charge du *Sarnolite* pour le monter à Montréal le matin du 1er septembre à 4 heures. Gariépy s'était déclaré prêt à partir à 5 heures ce matin-là; il est raisonnable de croire qu'il n'aurait pas refusé d'avancer son départ d'une heure si on lui avait demandé de piloter le *Sarnolite*.

Vu qu'il y avait sur la liste des pilotes disponibles le soir du 31 août un pilote breveté, savoir Adrien Paquette, capable de se charger du *Rammacher* que Boulay entendait confier aux soins de Gariépy, je crois qu'il y a lieu de conclure que Boulay a commis une erreur en intervertissant le tour de rôle et en insistant pour que Gariépy se chargeât de piloter le *Rammacher*, particulièrement quand celui-ci se déclarait physiquement inapte à le faire, vu ses quarante heures d'insomnie et sa grande fatigue. L'insistance de Boulay à avoir Gariépy ce soir-là de préférence à Paquette, qui avait droit d'être appelé, me paraît difficile à expliquer.

Il y a eu, ce me semble, erreur de jugement de la part de Gariépy de n'avoir pas essayé d'obtenir un certificat de médecin le soir du 31 août, qu'il serait allé porter à l'assistant-surintendant des pilotes et qui aurait justifié sa conduite, ou, à défaut de certificat, de n'être pas traversé à Québec pour exposer son cas à Boulay et tâcher de le convaincre de l'impossibilité dans laquelle il se trouvait de prendre du service. Il y a également eu erreur de jugement de la part de Boulay d'insister pour confier un navire à Gariépy, qui, à trois reprises successives, s'était déclaré excédé de fatigue, alors que Boulay avait à sa disposition un pilote compétent, dont le nom apparaissait sur le livre d'ordre avant celui de Gariépy, arrivé à Québec près de sept heures avant ce dernier et ayant eu par conséquent plus de loisir que lui pour se reposer; et je suis disposé à croire que cette erreur de jugement de Boulay équivaut à un abus de pouvoir.

Le procureur de Gariépy a prétendu que la sentence portée contre son client par l'assistant-surintendant des pilotes l'avait été sans que le pétitionnaire ait eu l'occasion de se défendre, contrairement aux dispositions du paragraphe (b) de l'article 51 des règlements et il en a conclu

1939
 J. ARTHUR
 GARIÉPY
 v.
 THE KING.
 Angers J.

1939
 J. ARTHUR
 GARIÉPY
 v.
 THE KING.
 Angers J.

que la sentence était illégale. A l'encontre de cette pré-
 tention le procureur de l'intimé a cité la décision dans la
 cause de *Regina v. The Master Wardens &c. of the Trinity-
 House* (1). Le "jugé" dans cette cause, qui résume de
 façon succincte mais substantielle le jugement de Lord
 Campbell, est ainsi conçu :

Where a complaint of being drunk when it was a pilot's turn for
 duty, was made to the Trinity-house and the Trinity-house summoned
 the pilot to answer, and heard his answer; and after so doing sent down
 for further information ex parte, without giving the pilot an opportunity
 of contesting this, and, when received, acted upon such information, and
 revoked the pilot's licence;

It was held that the pilot had been heard sufficiently to enable the
 Trinity-house to exercise their jurisdiction of revoking the licence under
 17 & 18 Vict., c. 104, s. 375, assuming they were bound to hear him at all.

Je crois que Gariépy a eu l'occasion de faire valoir sa
 défense. Il aurait pu traverser à Québec le soir du 31 août
 et exposer ses raisons à Boulay; il n'a pas jugé à propos
 de le faire. Le lendemain matin, vers 9 h. 30, il est allé au
 bureau du pilotage à Québec, où il a vu Boulay et lui a
 exposé son cas. Boulay n'a pas voulu entendre raison et
 il a maintenu la sentence. Je suis porté à croire qu'il aurait
 fait de même si Gariépy était allé le voir dans la soirée
 du 31. Boulay était apparemment décidé à sévir, à tort
 ou à raison.

A tout événement la question n'a guère d'importance
 vu la conclusion à laquelle je suis arrivé que Boulay a
 commis un abus de pouvoir.

Gariépy a pris une action devant la Cour Supérieure du
 district de Québec contre l'assistant-surintendant des pilotes
 Boulay dans laquelle il concluait à ce que la décision rendue
 par ce dernier lui imposant une amende de \$40 et le suspen-
 dant comme pilote jusqu'au paiement de cette amende fût
 cassée et annulée.

Par jugement rendu le 25 mars 1936, l'honorable juge
 Gelly a maintenu l'action, déclaré que la sentence pro-
 noncée par le défendeur contre le demandeur était illégale,
 nulle et *ultra vires* et l'a cassée et annulée avec dépens.

* * * * *

Le défendeur a inscrit en appel du jugement de la Cour
 Supérieure. Boulay étant mort dans l'intervalle, Albert
 Hamel, son successeur comme assistant-surintendant des

pilotes à Québec, a fait une requête en reprise d'instance. Le jugement de la Cour du Banc du Roi, rendu le 29 mai 1936, rapporté sous le titre *Hamel v. Gariépy* (1) a, sur motion, rejeté l'appel par le motif que le jugement de la Cour Supérieure était définitif.

Ce jugement, il va sans dire, ne peut lier l'intimé qui n'était point partie dans la cause.

[The learned judge then cites an extract from the judgment of Mr. Justice Gelly and a statement of admissions put in evidence and continues as follows]:

Le procureur du pétitionnaire a soutenu que la responsabilité de la Couronne peut tout aussi bien procéder de la loi que résulter de délits, quasi-délits, contrats ou quasi-contrats. A son dire, l'intimé est soumis à la loi de la province de Québec relativement à une action dont la cause aurait pris naissance dans la province. Ceci est vrai dans une certaine mesure: les lois d'une province s'appliquent lorsqu'un statut fédéral ne régit pas la question en litige. Le procureur du pétitionnaire a cité à l'appui de sa prétention la décision du Conseil Privé dans la cause de *The Exchange Bank of Canada et al. v. The Queen* (2), dans laquelle il a été jugé (*inter alia*):

That the Crown is bound by the two Codes of Lower Canada, and can claim no priority except what is allowed by them. Being an ordinary creditor of a bank in liquidation, it is not entitled to priority of payment over its other ordinary creditors.

Il s'agit en l'espèce de privilèges, déterminés à juste titre par la loi provinciale vu qu'il s'agit de propriété et droits civils, sur lesquels le parlement fédéral n'a pas juridiction.

La responsabilité de la Couronne pour dommages est régie par la Loi de la Cour de l'Échiquier (S.R.C., 1927, chap. 34), particulièrement l'article 19.

La réclamation pour dommages résultant de délits ou quasi-délits est déterminée par les clauses (c) et (f) du premier paragraphe de l'article 19, lesquelles se lisent comme suit:

(c) Toute réclamation contre la Couronne provenant de la mort de quelqu'un ou de blessures à la personne ou de dommages à la propriété, résultant de la négligence de tout employé ou serviteur de la Couronne pendant qu'il agissait dans l'exercice de ses fonctions ou de son emploi dans tout chantier public.

(f) Toute réclamation contre la Couronne provenant de la mort de quelqu'un, ou de blessures à la personne, ou de dommages à la propriété,

(1) (1937) R.J.Q. 62 B.R. 459.

(2) (1886) 11 A.C. 157.

1939
 J. ARTHUR
 GARIBY
 v.
 THE KING.
 Angers J.

causés par la négligence de quelque employé ou serviteur de la Couronne, pendant qu'il agissait dans l'exercice de ses fonctions ou de son emploi, sur, dans ou près le terrain de construction, d'entretien ou de mise en service du chemin de fer Intercolonial ou du chemin de fer de l'Île-du-Prince-Edouard.

Je ne crois pas que ces clauses s'appliquent au cas qui nous occupe.

Il ne peut être question en l'espèce de contrat ou de quasi-contrat; il serait, ce me semble, inutile d'insister sur ce point.

Reste l'obligation procédant de la loi; le pétitionnaire invoque la clause (d) du premier paragraphe de l'article 19, qui est ainsi conçue:

Toute réclamation contre la Couronne fondée sur quelque loi du Canada ou sur quelque règlement édicté par le gouverneur en son conseil.

Le pétitionnaire a appuyé sa prétention sur les arrêts suivants: *Massein v. The King* (1) et *The King et Armstrong* (2).

Le "jugé" dans la première cause se lit en partie comme suit:

Certain goods were seized by Canadian Customs officers, and by consent of counsel, an order was made by the Exchequer Court dissolving such seizure and directing that the property be restored to the suppliant. Some months later when he went for delivery of the goods, it was discovered there was a shortage, for the value of which this action was brought.

Held: That the Crown is liable for the value of goods unlawfully seized or detained if restoration cannot be made.

2. That the Court has jurisdiction to entertain a claim for goods of the subject in the possession of the Crown.

3. That a petition of right will lie against the Crown when specific chattels have found their way into the possession of the Crown, and if restitution cannot be made, for compensation in money.

Cette cause a consacré le principe qu'un sujet peut, au moyen d'une pétition de droit, recouvrer des effets lui appartenant qui se trouvent en possession de la Couronne ou, à leur défaut, leur valeur. Le jugement est basé sur l'article 18 et la clause (d) du premier paragraphe de l'article 19. Il me semble opportun de citer un extrait du jugement du Président de la Cour (p. 231):

Now, does a petition of right lie against the Crown for the recovery of the value of the goods which have not been restored? A petition of right was the only available step to which the suppliant could resort to reap the full fruits of his judgment recovered, under the pro-

(1) (1934) Ex. C.R. 223.

(2) (1908) 40 S.C.R. 229.

visions of the statute, against the Crown, and with its consent. A writ of execution could not issue against the Crown, and the remedy of mandamus was not available against the Crown. Unable to obtain a return of the goods in specie, then, I think, the relief contemplated by the statute extends to a claim for their value. In *Buckland v. The King* (1933, 1 K.B.D. pp. 329 and 767), a petition of right proceeding, the suppliant sought the return of certain films which had been seized by customs officials, or their value, and damages. While the suppliant failed upon statutory grounds, yet, apparently no objection was taken at the trial, or on appeal, that a petition of right did not lie against the Crown for goods wrongfully detained by the servants of the Crown, or their value, or that the action should have been taken against the customs officers seizing the films. The definition of the word "relief" in sec. 2 (c) of the Petition of Right Act is, I think, in its terms sufficiently wide to cover a claim for a declaration that the suppliant is entitled to the value of the goods. Further, sec. 18 (d) of the Exchequer Court Act enacts that the Exchequer Court of Canada shall have exclusive jurisdiction to hear and determine "any claim against the Crown arising under any law of Canada." The Supreme Court of Canada, in *The King v. Armstrong* (40 S.C.R. p. 229), held that where the Exchequer Court Act gave jurisdiction it imposed a liability upon the Crown. I think that this claim is one arising under the Customs Act, a statute of Canada.

But there is another section of the Exchequer Court Act which clearly seems to confer jurisdiction upon the court, and to create a liability against the Crown, in precisely a case of this kind, concurrently with any remedy to be found in the Customs Act. Sec. 18 of the Exchequer Court Act states that the Exchequer Court shall have jurisdiction in all cases where "the land, goods or money" of the subject are in the possession of the Crown; and this does not relate to "land, goods or money" taken for any public purpose, for, in that case jurisdiction is conferred by sec. 19 (a); sec. 18 also refers to contracts entered into by or on behalf of the Crown. Taken in their plain meaning these words clearly give jurisdiction to the court to entertain a claim for goods of the subject in the possession of the Crown; then if there is jurisdiction so conferred, under the decision of the Supreme Court of Canada in the case of *Armstrong v. The King* (*supra*), a liability is imposed upon the Crown.

La seconde cause, savoir celle de *The King* et *Armstrong*, concerne une réclamation en dommages résultant d'un accident et la décision, favorable à la pétitionnaire-intimée, repose sur la clause (c) du premier paragraphe de l'article 16 (maintenant 19). Cette cause, de nature différente de celle qui nous occupe, ne peut servir d'appui à la réclamation de Gariépy.

Le procureur de l'intimé, de son côté, a soutenu que le recours en dommages contre la Couronne ne peut résulter que d'un délit, d'un quasi-délit, d'un contrat ou d'un quasi-contrat. D'après lui, aucune action en dommages ne peut procéder de la loi seule; le prétendu recours en dommages qui résulterait de la loi, invoqué par le pétitionnaire,

1939
 J. ARTHUR
 GARIÉPY
 v.
 THE KING.
 Angers J.

1939
 J. ARTHUR
 GARIEPY
 v.
 THE KING.
 Angers J.

semblerait basé sur l'article 1065 du Code Civil. Cet article décrète ce qui suit:

Toute obligation rend le débiteur passible de dommages en cas de contravention de sa part; dans les cas qui le permettent, le créancier peut aussi demander l'exécution de l'obligation même, et l'autorisation de la faire exécuter aux dépens du débiteur, ou la résolution du contrat d'où naît l'obligation; sauf les exceptions contenues dans ce Code et sans préjudice à son recours pour les dommages-intérêts dans tous les cas.

Cet article est un corollaire de l'article 983, qui se lit ainsi:

Les obligations procèdent des contrats, des quasi-contrats, des délits, des quasi-délits, ou de la loi seule.

Les articles 983 et 1065 du Code Civil n'ont, à mon avis, aucune application en la présente cause.

Les recours en dommages contre la Couronne sont déterminés par la Loi de la Cour de l'Échiquier. S'il ne s'agit point de dommages délictuels ou contractuels, la réclamation du pétitionnaire ne peut avoir d'autre base que la clause (d) du premier paragraphe de l'article 19. La seule loi dont il puisse s'agir en l'espèce est la Loi de la Marine Marchande au Canada; ce serait de l'infraction de quelque-une de ses prescriptions que procéderait le recours du pétitionnaire, si recours il y a. La partie VI de cette Loi a trait au pilotage; c'est là que se trouvent les dispositions pouvant avoir quelque application à la présente cause.

J'ai déjà cité certaines dispositions de la loi, contenues dans les articles 391, 397 et 530; il me semble opportun de faire mention en outre de l'article 415 et d'en citer les clauses pertinentes:

Sous réserve des dispositions de la présente Partie ou de toute loi alors en vigueur dans sa circonscription, toute administration de pilotage doit, quand il y a lieu, par règlement approuvé par le Gouverneur en son conseil et dans les limites de sa circonscription,

f) réglementer la gouverne des pilotes, des capitaines et des seconds, s'il en est, porteurs de ses certificats, pour assurer leur bonne conduite, l'assiduité à remplir leurs devoirs et l'efficacité de leurs services à bord et à terre, ainsi que la gouverne des aspirants pilotes; et régler le nombre de ces derniers;

g) établir des règles portant que toute contravention à ces règlements peut être punie par la révocation ou la suspension du brevet ou du certificat de quiconque se rend coupable de cette contravention.

C'est en vertu des dispositions des paragraphes (f) et (g) de l'article 433 de la Loi de la Marine Marchande au

Canada (S.R.C. 1906, chap. 113), en substance les mêmes que les paragraphes (f) et (g) ci-dessus, que les règlements (pièce 6) ont été adoptés. Ces règlements ont été approuvés par un arrêté ministériel en date du 16 septembre 1927, publié dans la *Gazette du Canada* le 24 du même mois.

L'intimé peut-il être tenu responsable de la conduite de Boulay? Je n'aurais pas d'hésitation à répondre à cette question dans la négative, si le ministre n'avait ratifié la décision de son subalterne et maintenu l'amende et la suspension imposées à Gariépy.

La doctrine est bien établie que le Roi ne peut être tenu responsable des erreurs, bévues, omissions, négligences ou abus de pouvoir de ses officiers ou serviteurs, sauf les cas particuliers prévus par la loi; voir à ce sujet: *Chitty, Prerogatives of the Crown*, 379; *Bacon's Abridgment of the Law*, 95; *Robertson, Law and Practice of Civil Proceedings by and against the Crown*, 577; *Lord Sheffield v. Ratcliffe* (1); *Viscount Dunbarr's case* (2); *Attorney-General v. Chitty* (3); *Giles v. Grover* (4); *Regina v. Renton* (5); *Lord Advocate v. Miller's Trustees* (6); *The Queen v. Bank of Nova Scotia* (7); *Burroughs et al. v. The Queen* (8); *Boyd & Co. v. Smith* (9); *Black et al. v. The Queen* (10); *Gunn & Company Ltd. v. The King* (11); *Tobin v. The Queen* (12).

Vu que ces notes son déjà longues, je me contenterai de citer des extraits de quatre des décisions ci-dessus mentionnées.

Dans la cause de *Attorney-General v. Chitty*, Lord Parker a émis, entre autres, l'opinion suivante (Parker's Rev. Rep., 47):

Two of these instances are modern and *pendente lite*; and Sike's was after the making of the additional book of rates, and is accounted for by the promise of the commissioners of the customs to put him upon

- | | |
|--|--|
| (1) (1724) Hobart's Reports, 334, 347; 80 Eng. Rep. 475, 487. | (6) (1884) 11 Court of Session Cases, 1046, 1053. |
| (2) (1634) 4 Croke's Rep. 349. | (7) (1885) 11 S.C.R. 1, 10. |
| (3) (1744) Parker's Revenue Reports, 37, 47; 145 Eng. Rep. 707, 710. | (8) (1891) 2 Ex. C.R. 293, 298; (1891) 20 S.C.R. 420. |
| (4) (1832) 9 Bingham's Rep. 128, 156. | (9) (1894) 4 Ex. C.R. 116. |
| (5) (1848) 2 Ex. Rep. 216, 220; (1848) 17 L.J. 204, 205. | (10) (1899) 6 Ex. C.R. 236; (1899) 29 S.C.R. 693, 699. |
| | (11) (1906) 10 Ex. C.R. 343, 346. |
| | (12) (1864) 143 Eng. Rep. 1148. |

1939
 J. ARTHUR
 GARIÉPY
 v.
 THE KING.
 Angers J.

1939
 J. ARTHUR
 GABRIEL
 v.
 THE KING.

the same footing with Mr. Chitty, till the dispute between the Crown and Mr. Chitty should be determined; but the mistake, or the acquiescence of the commissioners, or the officers, could not bar or prejudice the right of the Crown. *Sheffield and Ratcliffe*, Hob. 347, and *Lord Viscount Dunbar's case*, Cro. Car. 349.

Angers J.

Dans la cause de *Lord Advocate v. Miller's Trustees*, Lord Fraser s'exprime ainsi (p. 1053):

It is the privilege of the Crown not to be bound by the omissions, neglect, and blunders of their officers. It is needless to inquire what was the reason or origin of this privilege. It is perfectly established, and in reference to these legacy-duties it is matter of daily practice to open up accounts that had been apparently settled with the Inland Revenue—(See *The Lord Advocate v. Meiklam, &c.*, 13th July 1860, 22 D. 1427).

Dans la cause de *Boyd & Co. v. Smith*, où il s'agissait d'une réclamation par des manufacturiers de bois de construction contre un officier de la Couronne pour dommages résultant de saisies illégales, pratiquées pour le recouvrement de droits imposés sur la descente de billes de bois dans un glissoir érigé sur une rivière sous le contrôle du Gouvernement du Canada, l'honorable juge Burbidge, après avoir exprimé l'opinion qu'il n'était rien dû à la Couronne par les demandeurs, déclare ce qui suit (p. 126):

It is argued, however, that as the defendant acted under instructions from his superior officers he is not liable for his acts. In my opinion that will not avail him. I have no doubt that he was a ministerial officer having in respect of the collection of tolls and dues on slides and other river improvements a duty to perform, and that for the manner in which he performed that duty he must himself answer. Others may or may not have made themselves liable for his acts. We need not enquire as to that now. . . .

The case of *Buron v. Denman* (2 Ex. 167) in which the acts of the defendant in firing the barracoons of the plaintiff and carrying away his slaves and destroying his goods were ratified by the Crown and became acts of state, and that of *Irwin v. Grey* (L.R. 1 C.P. 171) in which the plaintiff sought to recover damages from the defendant for having, in breach of his duty as Secretary of State, neglected to submit to Her Majesty a petition of right presented by the plaintiff, are obviously distinguishable. The Crown is not liable for the wrongs committed by its officers except in cases in which such a liability has been expressly created by statute, and if the officer himself were in such a case not liable the subject would be without remedy. That fortunately is not the law. For acting without authority of law, or in excess of the authority conferred upon him, or in breach of the duty imposed upon him, by law, a public officer is personally responsible to any person who sustains damage thereby.

Dans la cause de *Black et al. v. The Queen*, le juge en chef, Sir Henry Strong, a exprimé l'opinion suivante (p. 699):

Next it is said that the laches of the Crown officers in not communicating the default of the postmaster to the sureties, by which they

were deprived of the benefit of a statute which provides that sureties for Crown officers may obtain their release by giving notice of their wish to be discharged to the Crown, and allowing a certain time to elapse, is a bar to the Crown. To this it is answered that notice was given to the appellants Henderson Black, for himself and on behalf of his brother John Black, of the principal defalcation which had been discovered before Macpherson's death. The evidence on this point is contradicted by Henderson Black, but the learned judge seems to treat the facts of notice as established. There is, however, a much more conclusive answer, namely, that the Crown is never bound by the laches or default of its officers. In one aspect of this doctrine it is applied in cases of tort where the rule respondent superior is held not to apply to the Crown. There is therefore nothing in this point.

Les causes de *McHugh v. The Queen* (1) et de *Harris v. The King* (2) citées par le procureur de l'intimé, concernant toutes deux des réclamations pour dommages à la suite d'accidents, ne me semblent pas pertinentes.

La ratification par le ministre, en sa qualité d'administrateur de pilotage, de la sentence imposée par l'assistant-surintendant des pilotes peut-elle lier la Couronne et la rendre responsable de l'erreur de jugement et de l'abus de pouvoir de ce dernier? Le dépôt par le ministère de la Marine de la somme de \$200 à titre de cautionnement sur l'appel à l'encontre du jugement rejetant une exception à la forme dans la cause Gariépy-Boulay susdite et le dépôt par le ministère de la Justice de la somme de \$500 à titre de cautionnement sur l'appel à l'encontre du jugement maintenant l'action entraînent-ils la responsabilité de la Couronne? Le fait que le ministre de la Justice a demandé à Me Louis St-Laurent d'agir comme conseil de Me Allyn Taschereau, procureur de l'assistant-surintendant des pilotes, devant la Cour d'Appel peut-il avoir pour effet d'obliger la Couronne?

Il a été décidé à maintes reprises qu'un ministre ne peut lier la Couronne à moins d'y être autorisé par statut ou arrêté ministériel: il suffira de citer les arrêts suivants: *The King v. Vancouver Lumber Co.* (3); *The King v. McCarthy* (4); *The Quebec Skating Club v. The Queen* (5); *Jacques-Cartier Bank v. The Queen* (6); *British American Fish Corporation, Ltd. v. The King* (7); *Livingston v. The King* (8); *Lefebvre v. The King* (9); *National Dock and Dredging Corporation Ltd. v. The King* (10).

- | | |
|----------------------------------|----------------------------------|
| (1) (1900) 6 Ex. C.R. 374. | (6) (1895) 25 S.C.R. 84, 91. |
| (2) (1904) 9 Ex. C.R. 206. | (7) (1918) 18 Ex. C.R. 230, 235; |
| (3) (1914) 17 Ex. C.R. 329, 331; | (1919) 59 S.C.R. 651. |
| (1920) 50 D.L.R. 6. | (8) (1919) 19 Ex. C.R. 321, 327. |
| (4) (1919) 18 Ex. C.R. 410, 415. | (9) (1923) Ex. C.R. 115, 117. |
| (5) (1893) 3 Ex. C.R. 387, 399. | (10) (1929) Ex. C.R. 40, 42. |

1939
 J. ARTHUR
 GARIÉPY
 v.
 THE KING.
 Angers J.

1939
 J. ARTHUR
 GARRIEPY
 v.
 THE KING.
 Angers J.

Il s'agissait dans les causes précitées de contrats faits ou d'engagements assumés par un ministre au nom de la Couronne. Le cas qui nous occupe n'est pas identique. Il ne s'agit pas en l'espèce d'un contrat ou d'un engagement créant pour la Couronne une obligation. Il s'agit purement et simplement de l'exercice d'un devoir ou d'une charge incombant au ministre en sa qualité d'administrateur de pilotage en vertu de la loi. Ce dont on se plaint c'est qu'en exerçant ce devoir ou cette charge le ministre a maintenu l'amende et la suspension imposées au pétitionnaire par l'assistant-surintendant des pilotes de façon arbitraire et illégale, a empêché le pétitionnaire sans motif valable de pratiquer son métier et lui a ainsi causé des dommages considérables.

Ce n'est pas en sa qualité de ministre de la Couronne mais comme administrateur de pilotage que le ministre de la Marine a agi. Ce n'est que dans les circonscriptions de pilotage de Québec et de Montréal que le ministre constitue l'administration de pilotage en vertu de la loi en vigueur aux dates qui nous concernent; dans les autres circonscriptions l'administration de pilotage est composée de la commission des pilotes ou d'un comité de trois à cinq personnes nommé par le gouverneur en son conseil. L'article 399 de la Loi de la Marine Marchande au Canada décrète que la commission des pilotes de Halifax constitue l'administration de pilotage de la circonscription de Halifax et l'article 400 de la même loi décrète que la commission des pilotes de Saint-Jean constitue l'administration de pilotage de la circonscription de Saint-Jean. L'article 411 stipule que "le gouverneur en son conseil peut constituer des administrations de pilotage dans toutes les circonscriptions qu'il établit ailleurs que dans les circonscriptions de Québec, de Montréal, de Halifax ou de Saint-Jean"; l'article ajoute que chacune de ces administrations doit être composée de trois membres au moins et de cinq au plus.

Il ressort de ces dispositions, il me semble, que le ministre de la Marine, quand il agit comme administrateur du pilotage dans les circonscriptions de Montréal ou de Québec, n'exerce pas les devoirs qui lui sont dévolus en vertu de la Loi du Ministère de la Marine mais ceux qui lui sont attribués par les articles 395 et 397 de la Loi de la Marine Marchande au Canada; en ce cas il me

paraît être un officier de la Couronne comme le seraient les membres de toute autre administration de pilotage créée par les articles 399 et 400 ou constituée en vertu des dispositions de l'article 411. Comme tel il est, à mon avis, sur le même pied qu'un autre officier de la Couronne et il ne peut lier celle-ci par ses erreurs, bévues, omissions, négligences ou abus de pouvoir, si ce n'est dans les cas spécialement prévus par la loi.

Je ne crois pas que le paiement des frais adjugés contre Boulay dans la cause Gariépy-Boulay, le dépôt des montants de \$200 et \$500, à titre de cautionnement en appel non plus que le fait de retenir les services d'un conseil devant la Cour d'Appel aient eu pour effet de rendre la Couronne responsable des dommages subis par le pétitionnaire.

Le pétitionnaire aurait-il un recours contre l'assistant-surintendant des pilotes, voire contre l'administration de pilotage pour avoir commis un abus de pouvoir et avoir imposé ou maintenu une amende et une suspension de service sans motif valable? C'est là une question qui n'est pas de mon domaine et sur laquelle je ne crois pas opportun de me prononcer. Je me permettrai cependant de noter que les décisions dans les causes de *McGillivray v. Kimber et al* (1) et de *Boyd & Co. v. Smith* (2) offrent quelque intérêt relativement à cette question. Voir aussi *Buron v. Denman* (3).

Si j'en étais arrivé à la conclusion que l'intimé est responsable à l'égard du pétitionnaire pour les dommages que celui-ci a subis, j'aurais été enclin à lui accorder une somme de \$1,497.81, comme suit:

| | |
|---|------------|
| perte de salaire du 1er au 10 septembre, date à laquelle le ministre a maintenu la sentence de l'assistant-surintendant des pilotes et à laquelle ladite sentence est en conséquence devenue définitive | \$ 191 81 |
| frais d'avocats et dépenses légales | 795 00 |
| dépenses de voyages | 211 00 |
| dommages à la réputation | 300 00 |
| | \$1,497 81 |

Je dois dire que je suis arrivé au chiffre de \$191.81 en prenant les item A et C du paragraphe 15 de la pétition qui forment un total de \$1,879.80, divisant celui-ci par 14,

(1) (1915) 52 S.C.R. 146.

(2) (1884) 4 Ex. C.R. 116, 126.

(3) (1848) 2 Ex. Rep. 167.

1939
 J. ARTHUR
 GARIÉPY
 v.
 THE KING.
 —
 Angers J.
 —

1939
J. ARTHUR
GARIÉPY
v.
THE KING.

le nombre de semaines à partir du 1er septembre à aller à la clôture de la navigation, et déterminant à l'aide de ce quotient le montant du salaire qu'aurait pu retirer Gariépy du 1er au 10 septembre inclusivement.

Angers J.

Les antécédents du pétitionnaire étaient excellents; sa suspension comme pilote a certainement causé un préjudice à sa réputation. Si le pétitionnaire eût payé l'amende de \$40 sous protêt, comme le lui avait suggéré Boulay et comme le lui avait conseillé Hamelin, le secrétaire du comité des pilotes du district de Montréal, à qui il avait soumis son cas (voir les télégrammes produits comme pièces B, C, D et E) et comme, à mon avis, il aurait dû le faire, dès que la sentence de l'assistant-surintendant des pilotes a été maintenue par le ministre, sa suspension n'aurait pas eu la notoriété qu'elle a obtenue et il aurait de la sorte diminué dans une large proportion, sinon totalement évité, le dommage causé à sa réputation.

Pour les raisons ci-dessus je suis arrivé à la conclusion—à regret je dois dire, étant convaincu que Gariépy n'a pas été traité de façon équitable—que le pétitionnaire n'a point de recours contre l'intimé, qu'il n'a droit à aucune partie du remède réclamé par sa pétition et que celle-ci doit en conséquence être rejetée.

L'intimé aura droit à ses frais contre le pétitionnaire, s'il juge à propos de les lui réclamer.

Judgment accordingly.