

A-550-75

A-550-75

Lucien Champoux (Applicant)**Lucien Champoux (Requérant)**

v.

c.

Great Lakes Pilotage Authority (Respondent)**a Administration de pilotage des Grands Lacs Limitée (Intimée)**

Court of Appeal, Jackett C.J., Pratte J. and Hyde D.J.—Montreal, March 30 and April 1, 1976.

Cour d'appel, le juge en chef Jackett, le juge Pratte et le juge suppléant Hyde—Montréal, le 30 mars et le 1^{er} avril 1976.

Judicial review—Maritime law—Pilotage Authority cancelling pilot's licence without providing opportunity to be heard—Whether condition precedent to validity of cancellation—Federal Court Act, s. 28—Pilotage Act, S.C. 1970-71-72, c. 52, ss. 3, 12, 15(5),(6), 17-20.

Examen judiciaire—Droit maritime—L'Administration de pilotage a annulé le brevet d'un pilote sans lui donner l'occasion de se faire entendre—Était-ce une condition essentielle à la validité de l'ordonnance d'annulation?—Loi sur la Cour fédérale, art. 28—Loi sur le pilotage, S.C. 1970-71-72, c. 52, art. 3, 12, 15(5),(6) et 17 à 20.

Applicant's pilotage licence was cancelled by respondent without first giving him an opportunity to answer allegations on the basis of which the action was taken.

Le brevet de pilotage du requérant a été annulé par l'intimée sans d'abord lui donner l'occasion de répondre aux allégations sur lesquelles se fonde l'annulation.

Held, granting the application, the resolution cancelling the licence is set aside. Under the *Pilotage Act*, a licence "remains in force while the . . . pilot is able to meet the qualifications prescribed" (section 15(5)); where he cannot, a duty is cast on the Authority to cancel (sections 15(6) and 19(2)). Section 17, read with section 18, provides the machinery for cancellation. In effect, the Authority can "cancel" a licence if the Chairman has suspended it under section 17(1) and reported it under section 17(3), if the Authority has given written notice to the licensee (section 17(4)), and afforded him a reasonable opportunity to be heard (section 18(2)). Here, these conditions precedent to cancellation under section 17 do not appear to have been met. The cancellation is said to have been made under section 19(2). Respondent has contended that section 19 authorizes cancellation without a hearing, which would render a section 19(2) cancellation purely administrative, and mean that the attack must be rejected. Section 17(4)(c) confers a discretion to cancel or not in any one of the cases set out in section 17(1) when there is "reason to believe" that any one of such cases exists. Sections 19(2) and 15(6) impose a duty, and imply a power to cancel "where a . . . pilot . . . does not meet the qualifications." It is possible that when acting under section 17(4)(c), the Authority is exercising a very important discretionary power to terminate the licensee's rights while, when acting under sections 15(6) and 19(2), the Authority is simply reflecting the fact that a licence has ceased to be valid by cancelling the written evidence of it. Such a cancellation would be a nullity if the pilot had not first ceased to meet the prescribed qualifications. However, such a view poses difficulties. The section 17(4) power to cancel covers not only cases of misconduct, but instances where, because the licensee no longer meets the prescribed qualifications, such rights have already automatically been terminated by virtue of section 15(5). And, the duty and implied power in section 19(2) would seem to be substantially the same as that in section 15(6), and thus subject to the section 18(1) requirement of an opportunity to be heard. In setting aside the cancellation, the Court is not determining that applicant has the rights conferred on a person by the granting of a licence, nor restoring them to him.

d Arrêt: la demande est accueillie et la résolution annulant le brevet est annulée. En vertu de la *Loi sur le pilotage*, un brevet «reste valide tant que le pilote . . . peut remplir les conditions prescrites» (article 15(5)); lorsqu'il ne peut pas le faire, l'Administration doit annuler le brevet (articles 15(6) et 19(2)). L'article 17, lu avec l'article 18, prévoit les mesures appropriées. En réalité, l'Administration peut «annuler» un brevet si le président l'a suspendu en vertu de l'article 17(1) et en a fait rapport conformément à l'article 17(3), si l'Administration a avisé par écrit le titulaire du brevet (article 17(4)) et lui a accordé toute possibilité raisonnable de se faire entendre (article 18(2)). En l'espèce, il ne semble pas qu'on ait satisfait *f* intégralement aux conditions préalables à l'annulation en vertu de l'article 17. On prétend que l'annulation a été prononcée conformément à l'article 19(2). L'intimée a prétendu que l'article 19 permet l'annulation sans que le titulaire du brevet ait la possibilité de se faire entendre, ce qui ferait de l'annulation prononcée conformément à l'article 19(2) une mesure de nature *g* purement administrative et signifierait qu'il faut rejeter le moyen du requérant. L'article 17(4)c) confère le pouvoir discrétionnaire d'annuler ou de ne pas annuler un brevet dans les cas énumérés à l'article 17(1) lorsqu'il y a «des raisons de croire» qu'un de ces cas se présente. L'article 19(2) et l'article 15(6) imposent le devoir (ce qui implique le pouvoir) d'annuler *h* le brevet «lorsqu'un pilote . . . ne remplit pas les conditions». Il est possible que lorsqu'elle agit en vertu de l'article 17(4)c), l'Administration exerce un pouvoir discrétionnaire très important lui permettant de mettre fin aux droits conférés au titulaire, mais que lorsqu'elle agit en vertu de l'article 15(6) et de l'article 19(2), elle ne fait que confirmer qu'un brevet a cessé *i* d'être valide en annulant le document qui en constate l'existence. Une telle annulation serait nulle si le pilote n'avait pas cessé auparavant de remplir les conditions prescrites. Cependant, cette interprétation soulève certaines difficultés. Le pouvoir d'annuler en vertu de l'article 17(4) s'étend non seulement aux cas d'inconduite mais aussi aux cas où, parce que le titulaire d'un brevet ne remplit plus les conditions prescrites, il est automatiquement déchu de ces droits, conformément à *j* l'article 15(5). Le devoir (et le pouvoir) conféré par l'article

JUDICIAL review.

COUNSEL:

A. Lortie for applicant.
B. M. Deschênes, Q.C., for respondent.

SOLICITORS:

Desjardins, Ducharme & Associates, Montreal, for applicant.
De Grandpré, Colas & Associates, Montreal, for respondent.

The following are the reasons for judgment delivered orally in English by

JACKETT C.J.: This is a section 28¹ application to set aside an order of a Pilotage Authority made on August 6, 1975, cancelling the licence that had been issued to the applicant under the *Pilotage Act*, S.C. 1970-71-72, c. 52.

It is common ground that such cancellation was effected without first giving the applicant an opportunity of answering the allegations on the basis of which such action was taken. The sole question

¹ See section 28 of the *Federal Court Act*, subsection (1) of which reads as follows:

28. (1) Notwithstanding section 18 or the provisions of any other Act, the Court of Appeal has jurisdiction to hear and determine an application to review and set aside a decision or order, other than a decision or order of an administrative nature not required by law to be made on a judicial or quasi-judicial basis, made by or in the course of proceedings before a federal board, commission or other tribunal, upon the ground that the board, commission or tribunal

(a) failed to observe a principle of natural justice or otherwise acted beyond or refused to exercise its jurisdiction;

(b) erred in law in making its decision or order, whether or not the error appears on the face of the record; or

(c) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it.

19(2) semble être essentiellement le même que le devoir conféré par l'article 15(6) et semble par conséquent être soumis à la condition prévue à l'article 18(1), à savoir la possibilité pour le titulaire de se faire entendre. En infirmant l'annulation de son brevet, la Cour ne statue pas que le requérant a les droits conférés au titulaire d'un brevet pas plus qu'elle ne le rétablit dans ces droits.

EXAMEN judiciaire.

AVOCATS:

A. Lortie pour le requérant.
B. M. Deschênes, c.r., pour l'intimée.

PROCUREURS:

Desjardins, Ducharme & Associés, Montréal, pour le requérant.
De Grandpré, Colas & Associés, Montréal, pour l'intimée.

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

LE JUGE EN CHEF JACKETT: Il s'agit d'une demande présentée en vertu de l'article 28¹ visant à annuler une ordonnance d'une Administration de pilotage rendue le 6 août 1975 et qui annule le brevet attribué au requérant en vertu de la *Loi sur le pilotage*, S.C. 1970-71-72, c. 52.

Il n'est pas contesté que le brevet a été annulé sans qu'au préalable le requérant ait eu la possibilité de répondre aux allégations sur lesquelles se fonde l'annulation. En l'espèce, il s'agit unique-

¹ Voir l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, dont le paragraphe (1) se lit ainsi:

28. (1) Nonobstant l'article 18 ou les dispositions de toute autre loi, la Cour d'appel a compétence pour entendre et juger une demande d'examen et d'annulation d'une décision ou ordonnance, autre qu'une décision ou ordonnance de nature administrative qui n'est pas légalement soumise à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, rendue par un office, une commission ou un autre tribunal fédéral ou à l'occasion de procédures devant un office, une commission ou un autre tribunal fédéral, au motif que l'office, la commission ou le tribunal

a) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou a autrement excédé ou refusé d'exercer sa compétence;

b) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que l'erreur ressorte ou non à la lecture du dossier; ou

c) a fondé sa décision ou son ordonnance sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon absurde ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments portés à sa connaissance.

to be decided on this application is whether such an opportunity was a condition precedent to the validity of such a cancellation order.

The *Pilotage Act*² establishes Pilotage Authorities (section 3) to establish, operate, maintain and administer "in the interests of safety" an efficient pilotage service for each region assigned to an Authority (section 12).

The statute contemplates "compulsory pilotage areas" within which a ship may not employ any person as a pilot other than a licensed pilot and contemplates that the Pilotage Authority will issue licences to persons who meet the qualifications prescribed by the Governor in Council and that Authority (section 15). A licence so issued "remains in force while the licensed pilot... is able to meet the qualifications prescribed..." (section 15(5)); when he is unable to meet such qualifications, a statutory duty is cast on the Authority to "cancel" his licence (section 15(6) and section 19(2)); and when a licence is cancelled, the "licence" must be delivered up (section 20).

It is obviously important to a safe pilotage scheme that such a licence can, if the circumstances require it, be suspended or cancelled by the appropriate authority. Section 17, which must be read with section 18, provides machinery for such action. Those sections read:

17. (1) The Chairman of an Authority may suspend a licence or pilotage certificate for a period not exceeding fifteen days where he has reason to believe that the licensed pilot or the holder of a pilotage certificate

(a) has, while he has had the conduct of a ship or has been on duty on board ship pursuant to a regulation of an Authority requiring a ship to have a licensed pilot or holder of a pilotage certificate on board, contravened a provision of subsection (3) or (4) of section 16;

(b) has reported for duty in circumstances such that, if he had been on duty, he would have been in contravention of a provision of subsection (3) of section 16;

(c) has been negligent in his duty; or

(d) does not meet the qualifications required of a holder of a licence or pilotage certificate.

(2) Where the Chairman of an Authority suspends a licence or pilotage certificate orally he shall, within forty-eight hours of the suspension, confirm the suspension in writing together

² Reference in these Reasons to sections by number only will be references to such sections in the *Pilotage Act* unless the context otherwise requires.

ment de déterminer si la possibilité pour le requérant de se faire entendre était une condition essentielle à la validité de l'ordonnance d'annulation.

a La *Loi sur le pilotage*² crée des Administrations de pilotage (article 3) ayant pour objet d'établir, de faire fonctionner, d'entretenir et de gérer «pour la sécurité de la navigation» un service de pilotage efficace dans chaque région relevant d'une Administration (article 12).

b La loi fait mention de «zones de pilotage obligatoire» à l'intérieur desquelles un navire ne peut engager en qualité de pilote une personne autre qu'un pilote breveté et prévoit que l'Administration de pilotage attribuera des brevets aux personnes qui remplissent les conditions prescrites par le gouverneur en conseil et par l'Administration (article 15). Un brevet ainsi attribué «reste valide tant que le pilote breveté... peut remplir les conditions prescrites...» (article 15(5)); lorsqu'un pilote breveté ne peut remplir les conditions prescrites, l'Administration doit «annuler» son brevet (article 15(6) et article 19(2)); et lorsqu'un brevet est annulé, il faut remettre ce «brevet» (article 20).

c Il importe évidemment à la sécurité de la navigation qu'un tel brevet, si les circonstances l'exigent, puisse être suspendu ou annulé par les autorités compétentes. L'article 17, qu'il faut lire avec l'article 18, prévoit les mesures appropriées à cet égard. Voici le texte de ces articles:

d 17. (1) Le président d'une Administration peut suspendre un brevet ou un certificat de pilotage pour une période de quinze jours au maximum lorsqu'il a des raisons de croire que le pilote breveté ou le titulaire d'un certificat de pilotage

e a) a contrevenu à une disposition des paragraphes (3) ou (4) de l'article 16, pendant qu'il assurait la conduite d'un navire ou était de service à bord d'un navire en application d'un règlement général d'une Administration exigeant qu'un navire ait un pilote breveté ou un titulaire de certificat de pilotage à son bord;

f b) s'est présenté au travail dans des conditions telles que, s'il avait été de service, il y aurait eu de sa part violation d'une disposition du paragraphe (3) de l'article 16;

g c) a été négligent dans ses fonctions; ou

h d) ne remplit pas les conditions exigées du titulaire d'un brevet ou d'un certificat de pilotage.

i (2) Lorsque le président d'une Administration suspend verbalement un brevet ou un certificat de pilotage il doit, dans les quarante-huit heures de la suspension, la confirmer par écrit, en

² Dans les présents motifs les articles auxquels on renvoie en ne mentionnant qu'un numéro sont tirés de la *Loi sur le pilotage*, à moins que le contexte n'indique le contraire.

with the reasons therefor to the licensed pilot or holder of the pilotage certificate at his address as shown on the register kept by the Authority pursuant to section 21.

(3) Where the Chairman of an Authority suspends a licence or pilotage certificate he shall, within forty-eight hours of the suspension, report the suspension to the Authority.

(4) Where the Authority receives a report pursuant to subsection (3), it may

(a) approve or revoke the suspension under subsection (1),

(b) suspend the licence or pilotage certificate

(i) for a further period not exceeding one year, or

(ii) for an indefinite period until the licensed pilot or holder of a pilotage certificate shows that he is able to meet the qualifications prescribed by the regulations, or

(c) cancel the licence or pilotage certificate,

but no action shall be taken pursuant to paragraph (b) or (c) unless, before the suspension authorized by the Chairman under subsection (1) terminates, the Authority gives written notice to the licensed pilot or holder of a pilotage certificate setting out the action the Authority proposes to take and the reasons therefor.

18. (1) An Authority shall, before refusing to issue a licence or pilotage certificate or cancelling a licence or pilotage certificate pursuant to subsection (6) of section 15, afford the applicant therefor or holder thereof or his representative a reasonable opportunity to be heard.

(2) Where the Authority gives written notice to a licensed pilot or the holder of a pilotage certificate that it proposes to suspend his licence or pilotage certificate for a further period or to cancel his licence or pilotage certificate pursuant to subsection (4) of section 17, the Authority shall afford the holder of the licence or pilotage certificate or his representative a reasonable opportunity to be heard before the action is taken.

(3) Where a hearing is to be held as provided by subsection (1) or (2) and the applicant for a licence or pilotage certificate, or the holder of a licence or pilotage certificate, as the case may be, requests a public hearing, or where the Authority is satisfied that it would be in the public interest to hold a public hearing, the Authority shall hold a public hearing and hear all persons having an interest in the matter who wish to be heard in connection therewith.

(4) The Authority has, in relation to any hearing before it, all the powers of a commissioner under Part I of the *Inquiries Act*.

(5) An applicant who is refused the issue of a licence or pilotage certificate or the holder of a licence or pilotage certificate that is suspended or cancelled pursuant to section 15, 17 or 19 may, after a hearing by an Authority under this section, 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 issue of the licence or pilotage certificate should not have been refused or the licence or pilotage certificate should

en fournissant les raisons, au pilote breveté ou au titulaire du certificat de pilotage, à l'adresse qu'indique le registre tenu par l'Administration en application de l'article 21.

(3) Lorsque le président d'une Administration suspend un brevet ou un certificat de pilotage il doit, dans les quarante-huit heures de la suspension, en faire rapport à l'Administration.

(4) Lorsque l'Administration reçoit un rapport en application du paragraphe (3), elle peut

a) confirmer ou annuler la suspension prononcée en vertu du paragraphe (1),

b) suspendre le brevet ou le certificat de pilotage

(i) pour une période supplémentaire ne dépassant pas une année, ou

(ii) pour une période indéterminée, jusqu'à ce que le pilote breveté ou le titulaire d'un certificat de pilotage démontre qu'il est en mesure de remplir les conditions prescrites par les règlements généraux, ou

c) annuler le brevet ou le certificat de pilotage,

mais aucune mesure ne peut être prise en application des alinéas b) ou c) à moins qu'avant l'expiration de la suspension autorisée par le président en vertu du paragraphe (1) l'Administration ne donne avis par écrit au pilote breveté ou au titulaire d'un certificat de pilotage des mesures qu'elle se propose de prendre et des motifs sur lesquels elle se fonde.

18. (1) Une Administration doit, avant de refuser d'attribuer un brevet ou un certificat de pilotage ou d'annuler un brevet ou un certificat de pilotage en application du paragraphe (6) de l'article 15, donner au requérant ou titulaire ou à son représentant toute possibilité raisonnable de se faire entendre.

(2) Lorsque l'Administration avise par écrit un pilote breveté ou le titulaire d'un certificat de pilotage qu'elle se propose de suspendre pour une période supplémentaire ou d'annuler son brevet ou son certificat de pilotage en application du paragraphe (4) de l'article 17, elle doit donner au titulaire du brevet ou du certificat de pilotage ou à son représentant toute possibilité raisonnable de se faire entendre avant que les mesures ne soient prises.

(3) Lorsqu'une audience doit être tenue ainsi que le prévoient les paragraphes (1) ou (2) et que la personne qui demande l'attribution d'un brevet ou d'un certificat de pilotage ou le titulaire d'un brevet ou d'un certificat de pilotage, selon le cas, sollicite une audience publique, ou lorsque l'Administration est convaincue qu'il serait dans l'intérêt public de tenir une audience publique, l'Administration doit tenir une audience publique et entendre toutes les personnes qui ont un intérêt dans l'affaire et désirent être entendues à ce sujet.

(4) L'Administration a, relativement à toute audience tenue par elle, tous les pouvoirs conférés à un commissaire par la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*.

(5) Un requérant auquel est refusée l'attribution d'un brevet ou d'un certificat de pilotage ou le titulaire d'un tel brevet ou certificat qui est suspendu ou annulé en application des articles 15, 17 ou 19 peut, après qu'une audience a été tenue par une Administration en vertu du présent article, 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 l'attribution du brevet ou du certificat de pilotage n'aurait pas dû être refusée ou que

not have been suspended or cancelled, the Minister may direct the Authority to

- (a) issue the licence or pilotage certificate;
- (b) rescind the suspension or cancellation of the licence or pilotage certificate; or
- (c) reduce the period of the suspension, on such conditions, if any, relating to the licence or pilotage certificate as the Minister deems proper.

In effect, these provisions authorize an Authority to "cancel" a licence if

- (a) the Chairman has suspended it under section 17(1) and has reported under section 17(3);
- (b) the Authority has given the licensee written notice as contemplated by section 17(4); and
- (c) the Authority has afforded the licensee a reasonable opportunity to be heard under section 18(2).

In this case, it would not appear that these conditions precedent to cancellation of a licence under section 17 had all been met; the cancellation is, instead, said to have been made under section 19(2). Section 19 reads as follows:

- 19.** (1) A licence ceases to be valid when a licensed pilot
- (a) who is an employee of an Authority ceases to be employed as a licensed pilot, or
 - (b) who is a member or shareholder of a body corporate referred to in subsection (2) of section 9 ceases to be a member or shareholder of the body corporate.
- (2) An Authority shall cancel a licence or pilotage certificate when a licensed pilot or holder of a pilotage certificate does not meet the qualifications required of a holder of a licence or pilotage certificate.

With section 19(2) there should be compared section 15(6), which reads:

- (6) Where a licensed pilot or holder of a pilotage certificate is unable to meet the qualifications prescribed by the regulations for the class of licence or pilotage certificate that he then holds, an Authority shall cancel the existing licence or pilotage certificate, and if the licensed pilot or holder of a pilotage certificate is able to meet the qualifications for a licence or pilotage certificate of a different class shall issue a licence or pilotage certificate of that different class to the licensed pilot or holder of a pilotage certificate.

As I understand it, the only question in this case arises out of the contention of the respondent, which is disputed by the applicant, that section 19 authorizes cancellation of a pilot's licence without

le brevet ou le certificat de pilotage n'aurait pas dû être suspendu ou annulé, il peut ordonner à l'Administration

- a) d'attribuer le brevet ou le certificat de pilotage;
- b) d'annuler la suspension ou l'annulation du brevet ou du certificat de pilotage; ou
- c) de réduire la période de suspension, en imposant, le cas échéant, les conditions relatives au brevet ou au certificat de pilotage qu'il estime appropriées.

En réalité, ces dispositions autorisent une Administration à «annuler» un brevet si

- a) le président l'a suspendu en vertu de l'article 17(1) et en a fait rapport conformément à l'article 17(3);
- b) l'Administration a avisé par écrit le pilote breveté des mesures projetées, conformément à l'article 17(4); et
- c) l'Administration a donné au titulaire du brevet toute possibilité raisonnable de se faire entendre, conformément à l'article 18(2).

En l'espèce, il ne semble pas qu'on ait satisfait intégralement aux conditions préalables à l'annulation d'un brevet en vertu de l'article 17; on prétend plutôt que l'annulation a été prononcée conformément à l'article 19(2). Voici le libellé de l'article 19:

- 19.** (1) Un brevet cesse d'être valide lorsqu'un pilote breveté
- a) qui est un employé d'une Administration cesse d'être employé en qualité de pilote breveté, ou
 - b) qui est un membre ou un actionnaire d'une corporation mentionnée au paragraphe (2) de l'article 9 cesse d'être un membre ou un actionnaire de la corporation.
- (2) Une Administration doit annuler un brevet ou un certificat de pilotage lorsqu'un pilote breveté ou le titulaire d'un certificat de pilotage ne remplit pas les conditions exigées du titulaire d'un tel brevet ou certificat.

Il convient de comparer l'article 19(2) et l'article 15(6), que voici:

- (6) Lorsqu'un pilote breveté ou le titulaire d'un certificat de pilotage ne peut remplir les conditions prescrites par les règlements généraux pour la catégorie de brevet ou de certificat de pilotage dont il est alors titulaire, une Administration doit annuler le brevet ou le certificat de pilotage existant et elle doit, si le pilote breveté ou le titulaire d'un certificat de pilotage peut remplir les conditions exigées pour un brevet ou un certificat de pilotage d'une catégorie différente, attribuer un brevet ou un certificat de pilotage de cette catégorie différente au pilote breveté ou au titulaire d'un certificat de pilotage.

Si je comprends bien, en l'espèce le seul point en litige est la prétention de l'intimée, contestée par le requérant, selon laquelle l'article 19 permet l'annulation d'un brevet de pilote sans que ce dernier

his having been given any opportunity to be heard. The result of such contention, if it is sound, is that

(a) a section 19(2) cancellation is a purely administrative action that cannot be reviewed by this Court under section 28, and

(b) the attack on the cancellation order based on the failure to give such an opportunity must, in any event, be rejected.

I have great difficulty in spelling out of the *Pilotage Act* separate and sensible functions for section 15(6), section 17(4)(c) and section 19(2).

I do detect a real verbal and substantive distinction between section 17(4)(c) on the one hand and section 15(6) and section 19(2) on the other hand. Read in the ordinary way, section 17(4)(c) confers a discretion to cancel or not to cancel in any of the cases spelled out in section 17(1), which includes not only cases of misconduct but also cases of disqualification. Such discretion exists when there is "reason to believe" that one of such cases exists. On the other hand, section 19(2) and section 15(6) impose a duty (which implies a power) to cancel "when a licensed pilot... does not meet the qualifications...". One tenable view, I suggest, is that, when acting under section 17(4)(c), the Authority is exercising a very important discretionary power to terminate the rights conferred on the holder of a pilot's licence, while, when acting under section 15(6) and section 19(2), the Authority is merely reflecting the fact that a licence has ceased to be valid by cancelling the written evidence of it, which is also called a "licence". On this view, a cancellation under section 15(6) or section 19(2) would be ineffective and a nullity if the pilot had not, in fact, ceased, before the purported cancellation, to meet the prescribed qualifications; and the purported cancellation would in any such case be a nullity, which could be established by proving the correct facts whenever and in whatever court the question might arise.

However, from the point of view of an intelligible legislative scheme, there are, as it seems to

ait eu la possibilité de se faire entendre. Cette prétention, si elle est fondée, entraîne les conséquences suivantes:

a) l'annulation prononcée conformément à l'article 19(2) est une mesure de nature purement administrative et ne peut faire l'objet d'un examen par la présente cour en vertu de l'article 28 et,

b) il faut de toute façon rejeter le moyen du requérant, par lequel il conteste la validité de l'ordonnance d'annulation parce qu'on ne lui a pas donné la possibilité de se faire entendre.

J'ai grande difficulté à dégager de la *Loi sur le pilotage* des fonctions sensiblement distinctes pour les articles 15(6), 17(4)(c) et 19(2).

Je vois une réelle différence dans le libellé comme dans le fond entre l'article 17(4)(c) d'un côté et l'article 15(6) et l'article 19(2) de l'autre. Pris dans son sens littéral l'article 17(4)(c) confère le pouvoir discrétionnaire d'annuler ou de ne pas annuler un brevet dans les cas énumérés à l'article 17(1), qui comprennent non seulement la mauvaise conduite mais aussi les cas de disqualification. Ce pouvoir discrétionnaire existe lorsqu'il y a «des raisons de croire» qu'un de ces cas se présente. En revanche, l'article 19(2) et l'article 15(6) imposent le devoir (ce qui implique le pouvoir) d'annuler le brevet «lorsqu'un pilote breveté... ne remplit pas les conditions...». A mon avis, on peut soutenir que lorsqu'elle agit en vertu de l'article 17(4)(c), l'Administration exerce un pouvoir discrétionnaire très important lui permettant de mettre fin aux droits conférés au titulaire d'un brevet de pilote, mais que lorsqu'elle agit en vertu de l'article 15(6) et de l'article 19(2), elle ne fait que confirmer qu'un brevet a cessé d'être valide en annulant le document qui en constate l'existence, aussi appelé «brevet». Dans cette optique, une annulation prononcée en vertu de l'article 15(6) ou de l'article 19(2) serait nulle et sans effet si le pilote n'avait pas effectivement cessé auparavant de remplir les conditions prescrites; et celle-ci serait nulle dans tous les cas où les faits exacts pourraient être établis, peu importe quand et devant quelle cour la question pourrait être soulevée.

Cependant, du point de vue de l'intelligibilité de la loi, il me semble que souscrire à cette interpréta-

me, certain difficulties in the way of adopting this view of the legislative intention, *viz*:

(a) in so far as the section 17(4) power to cancel is concerned, it extends not only to cases of misconduct, where the substantive rights conferred by the licence continue to exist and may, in the discretion of the Authority, be terminated in the proper exercise of a disciplinary power, but it extends also to cases where, because the holder of the licence no longer meets the prescribed qualifications, such rights have already automatically terminated by virtue of section 15(5); and

(b) the duty (and implied power) contained in section 19(2) would seem to be substantially the same duty (and power) as that contained in section 15(6) and to be, therefore, subject to the requirement in section 18(1) that it not be exercised until the holder of the "licence" has been afforded an opportunity to be heard.

Furthermore, it is to be noted that, while a licence ceases to have operative effect when the holder ceases to meet the prescribed qualifications, a power to "cancel" a licence on that ground without a hearing would include, not only a power to require a person to deliver up a "licence" when he has in fact ceased to meet the qualifications, but also an arbitrary power to create a situation where a person is, in fact, required to deliver up his "licence" without his having had an opportunity to rebut an allegation that he has ceased to meet the prescribed qualifications (section 20) unless he is prepared to seek relief in the courts from the exercise of that arbitrary power.

For the above reasons, I have concluded that the applicant is entitled to have the Resolution passed by the Board of Directors of Great Lakes Pilotage Authority on August 6, 1975, set aside in so far as it purported to cancel the applicant's licence as a pilot, because it was made without his first having been afforded a reasonable opportunity to be heard.

It must be understood, however, that, when the Court sets aside the cancellation of his "licence", the Court is not determining that the applicant has the rights, and is not restoring to him the rights, conferred upon a person by the grant of a licence under the *Pilotage Act*. Whether or not he enjoys

tion de l'intention du législateur soulève certaines difficultés, notamment:

a) parce que le pouvoir d'annuler en vertu de l'article 17(4) s'étend non seulement aux cas d'inconduite, lorsque les droits matériels conférés par le brevet subsistent et peuvent être supprimés par l'Administration, à sa discrétion et dans l'exercice régulier de son pouvoir disciplinaire, mais s'applique aussi aux cas où, parce que le titulaire d'un brevet ne remplit plus les conditions prescrites, il est automatiquement déchu de ces droits, conformément à l'article 15(5); et

b) parce que le devoir (et le pouvoir) conféré par l'article 19(2) semble être essentiellement le même que le devoir (et le pouvoir) conféré par l'article 15(6) et semble par conséquent être soumis à la condition prévue à l'article 18(1), à savoir qu'on ne peut l'exercer sans avoir auparavant donné au titulaire du «brevet» la possibilité de se faire entendre.

De plus, soulignons que même si le brevet est inopérant dès que le titulaire ne satisfait plus aux conditions prescrites, le pouvoir d'«annuler» un brevet pour cette raison, sans audition, comprendrait non seulement le pouvoir d'exiger la remise du «brevet» lorsque le titulaire a en fait cessé de remplir les conditions prescrites, mais aussi le pouvoir arbitraire de créer une situation dans laquelle une personne devrait en fait remettre son «brevet» sans avoir eu la possibilité de réfuter l'allégation qu'elle ne satisfait plus aux conditions prescrites (article 20), à moins d'être prête à s'adresser aux tribunaux pour obtenir redressement contre l'exercice de ce pouvoir arbitraire.

Pour ces motifs, j'ai conclu que le requérant a droit à l'annulation de la résolution adoptée le 6 août 1975 par le conseil d'administration de l'Administration de pilotage des Grands Lacs, dans la mesure où elle prétendait annuler le brevet de pilote du requérant parce que cette décision a été prise sans qu'on lui ait offert toute possibilité raisonnable de se faire entendre.

Il faut toutefois souligner qu'en infirmant l'annulation de son «brevet», la Cour ne statue pas que le requérant a les droits conférés au titulaire d'un brevet en vertu de la *Loi sur le pilotage*, pas plus qu'elle ne le rétablit dans ces droits. La question de savoir s'il jouit ou non de ces droits dépend des

such rights depends upon the provisions of the statute (e.g. section 15(5)). The duty (and the power) of the Pilotage Authority to cancel a licence because the holder has ceased to enjoy such rights is conditioned upon the Authority first giving to the holder an opportunity to be heard. All that is necessary to make the applicant entitled to the judgment that I am proposing is that the Pilotage Authority cancelled the applicant's licence without complying with that condition. I am sure that it is not necessary to remind the applicant of the continuing effect of section 15(5) and section 16(3) or to remind the Pilotage Authority of its continuing duty under section 12, section 15(6) and section 19(2).

I propose that the section 28 application be granted and that the Resolution passed by the Board of Directors of Great Lakes Pilotage Authority on August 6, 1975 be set aside in so far as it purported to cancel the applicant's licence under the *Pilotage Act*.

* * *

PRATTE J. concurred.

* * *

HYDE D.J. concurred.

dispositions de la Loi (c.-à-d. de l'article 15(5)). Le devoir (et le pouvoir) d'annuler un brevet parce que le titulaire a cessé de jouir de ces droits ne peut s'exercer sans que l'Administration de pilotage ait au préalable accordé au titulaire la possibilité d'être entendu. Il suffit que l'Administration de pilotage ait annulé le brevet du requérant sans s'être pliée à cette condition pour que celui-ci ait droit au jugement que je me propose de rendre. Je suis sûr qu'il est inutile de rappeler au requérant que les articles 15(5) et 16(3) s'appliquent toujours et à l'Administration de pilotage que son devoir aux termes des articles 12, 15(6) et 19(2), subsiste.

c

Je suis d'avis qu'il faut accueillir la demande présentée en vertu de l'article 28 et annuler la résolution adoptée par le conseil d'administration de l'Administration de pilotage des Grands Lacs dans la mesure où elle annule le brevet du requérant en vertu de la *Loi sur le pilotage*.

* * *

LE JUGE PRATTE a souscrit à l'avis.

* * *

LE JUGE SUPPLÉANT HYDE a souscrit à l'avis.