

Robert James Pollock *Appellant*;

and

The Minister of Transport *Respondent*.

1971: December 8; 1972: January 25.

Present: Abbott, Martland, Ritchie, Hall and Pigeon JJ.

ON APPEAL FROM THE EXCHEQUER COURT OF CANADA

Appeal—Collision between two ships—Decision by the court of investigation not to cancel or suspend the master's certificate—No right of appeal by the Minister to the Exchequer Court—Canada Shipping Act, R.S.C. 1952, c. 29, s. 576(3)—Shipping Casualties Appeal Rules—Rules 3 and 6.

As the result of a collision between a ship under the command of appellant, and another ship, the Minister of Transport ordered an investigation in accordance with the *Canada Shipping Act*. He appointed for this purpose a Commissioner and two assessors, who decided *inter alia* not to cancel or suspend appellant's master's certificate, or otherwise deal with the point. A motion for an order striking out a notice of appeal by the Minister from this portion of the Commissioner's decision was dismissed by the Exchequer Court of Canada in Admiralty. Hence the appeal to this Court.

Held: The appeal should be allowed.

Under the terms of s. 576(1) of the Act, the Minister is required to order a re-hearing of a decision by a court of investigation only if in his opinion there were grounds for suspecting a miscarriage of justice. Where the Minister has made such an order he may exercise his discretion in accordance with s. 576(2). However, there is no provision in the *Canada Shipping Act* or the Shipping Casualties Appeal Rules for an appeal to the Admiralty Court, except when a decision has been given with respect to the cancellation or suspension of a certificate, and then only when an application for a re-hearing has not been made or has been refused.

Further, by virtue of the provisions of Rules 3(1) and (2) of the Shipping Casualties Appeal Rules the words "an application for re-hearing", used in s. 576(3) of the *Canada Shipping Act*, mean that the right to so apply is limited to parties to the formal investigation other than the Minister, and that the

Robert James Pollock *Appelant*;

et

L'honorable Ministre des Transports *Intimé*.

1971: le 8 décembre; 1972: le 25 janvier.

Présents: Les Juges Abbott, Martland, Ritchie, Hall et Pigeon.

EN APPEL DE LA COUR DE L'ÉCHIQUIER DU CANADA

Appel—Abordage entre deux navires—Décision de la Cour d'investigation de ne pas annuler ou suspendre le certificat du capitaine—Pas de droit d'appel du Ministre à la Cour de l'Échiquier—Loi sur la marine marchande du Canada, S.R.C. 1952, c. 29, art. 576(3)—Règles sur les appels en cas de sinistres maritimes, règles 3, 6.

Suite à l'abordage survenu entre le navire commandé par l'appelant et un autre navire, le ministre des Transports a ordonné une investigation conformément à la *Loi sur la marine marchande du Canada*. Ce dernier a nommé à cette fin un commissaire et deux assesseurs qui ont décidé entre autres de ne pas annuler ou suspendre le certificat de capitaine de l'appelant, ni d'autrement statuer sur ce point. Une requête d'ordonnance aux fins de rayer l'avis d'appel du Ministre de cette partie de la décision du commissaire a été rejetée par la Cour de l'Échiquier du Canada en sa juridiction d'amirauté. D'où le pourvoi à cette Cour.

Arrêt: L'appel doit être accueilli.

D'après les termes de l'art. 576(1) de la loi, le Ministre est tenu de faire reviser une décision de la Cour d'investigation que s'il est d'avis qu'il y a lieu de soupçonner un déni de justice. Et lorsqu'il le fait, il peut exercer le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'art. 576(2). Cependant il n'y a pas dans la *Loi sur la marine marchande du Canada* et les Règles sur les appels en cas de sinistres maritimes de dispositions visant un appel à la Cour d'Amirauté, sauf lorsqu'une décision a été rendue relativement à l'annulation ou à la suspension d'un certificat et alors seulement si une demande de reprise ou de nouvelle audition n'a pas été faite ou a été rejetée.

Et suivant les dispositions de la règle 3(1) et (2) des Règles sur les appels en cas de sinistres maritimes les mots «une demande de reprise ou de nouvelle audition» employés par l'art. 576(3) de la *Loi sur la marine marchande du Canada* signifient que le droit de faire ainsi une demande est restreint aux parties à

right to appeal which is consequent upon failure to make such an application or refusal to grant it, is a right which is conferred upon the person whose certificate has been suspended by the Court's order.

With regard to the authority before whom the hearing of an appeal must take place, it is clear under Rule 6 of the Shipping Casualties Appeal Rules that there is a fundamental difference between the re-hearing and the appeal contemplated by s. 576, in that a re-hearing is held before a commissioner and two assessors appointed by the Minister and an appeal is heard by the Admiralty Court.

APPEAL from a judgment of the Exchequer Court of Canada¹ dismissing a motion for an order. Appeal allowed.

T. Cameron, for the appellant.

P. M. Troop, Q.C., and *Guy Major*, for the respondent.

The judgment of the Court was delivered by

RITCHIE J.—This is an appeal brought with leave of this Court from a judgment of the Exchequer Court of Canada in Admiralty, as it was then designated, dismissing the appellant's motion for an order striking out a notice of appeal of the Minister of Transport from that part of the decision of the formal investigation herein whereby the Commissioner, with the concurrence of two assessors decided not to cancel, suspend or otherwise deal with the appellant's master's certificate.

President Jackett (as he then was) with the concurrence of Mr. Justice Thurlow, concluded that the decision made by the Court holding the formal investigation not to cancel, suspend or otherwise deal with the certificate of the appellant, constituted a decision "with respect to the cancelling or suspension of the certificate of a master" and that the Minister is a party to the investigation who is entitled to appeal from such a decision under the provisions of s. 576(3) of the *Canada Shipping Act*, R.S.C. 1952 (Can.),

¹ [1970] Ex.C.R. 980.

l'investigation formelle autres que le Ministre et que le droit d'appel qui découle de l'abstention de faire telle demande, ou de son rejet, est un droit conféré à la personne dont le certificat a été suspendu par ordonnance de la Cour.

Quant à l'autorité devant être saisie de l'audition d'un appel, il est clair d'après la règle 6 des Règles sur les appels en cas de sinistres maritimes qu'il existe entre la reprise et l'appel visé par l'art. 576 une différence fondamentale en ce qu'une reprise a lieu devant un commissaire et deux assesseurs nommés par le Ministre et qu'un appel est entendu par la Cour d'Amirauté.

APPEL d'un jugement de la Cour de l'Échiquier du Canada¹ rejetant une requête d'ordonnance. Appel accueilli.

T. Cameron, pour l'appelant.

P. M. Troop, c.r., et *Guy Major*, pour l'intimé.

Le jugement de la Cour a été rendu par

LE JUGE RITCHIE—Il s'agit d'un appel interjeté avec la permission de cette Cour à l'encontre d'un jugement rendu par la Cour de l'Échiquier du Canada en sa juridiction d'amirauté, comme on la désignait alors, rejetant une requête présentée en vue d'obtenir une ordonnance rayant l'avis d'appel du ministre des Transports de cette partie de la conclusion de l'investigation formelle en l'espèce, dans laquelle le commissaire, deux assesseurs s'étant ralliés à ses conclusions, a décidé de ne pas annuler ou suspendre le certificat de capitaine de l'appelant, ni d'autrement statuer sur ce point.

M. le Juge en chef Jackett (alors Président), avec qui M. le Juge Thurlow s'est dit d'accord, a conclu que la décision de la Cour qui a tenu l'investigation formelle de ne pas annuler ou suspendre le certificat de l'appelant, ni d'autrement statuer sur ce point, constitue une décision «relativement à l'annulation ou la suspension du certificat d'un capitaine» et que le Ministre est partie à l'investigation et a droit d'interjeter appel de cette décision en vertu des dispositions de l'art. 576, par. (3), de la *Loi sur la marine*

¹ [1970] C. de l'É. 980.

ch. 29 because, in his capacity as a representative of "the public" he has been aggrieved thereby. Mr. Justice Noël, on the other hand, in the course of his dissenting reasons for judgment, concluded that the Minister was not accorded any right of appeal from such a decision.

The present case arises out of a formal investigation into the circumstances which led to the collision of the MV *QUEEN OF VICTORIA* with the MV *SERGEY YESENIN* in Active Pass, B.C., on August 2, 1970.

The Minister appointed His Honour Judge E. J. C. Stewart as the Commissioner to hold the investigation. He also appointed two duly qualified assessors to assist him, and after hearing evidence for 29 days, the learned Commissioner, with the concurrence of both assessors, decided not to deal with Captain Pollock's certificate for the following reasons:

The case of Captain R. J. Pollock has given the Court difficulty. There is no doubt that his wrongful act and default were sufficiently culpable to justify dealing with his certificate. At the same time it should be noted that his was a momentary lapse from an acceptable standard of seamanship, occurring at a time when he must have been lulled into a false sense of security by the radio telephone messages by "Queen of Esquimalt."

That Captain Pollock's last desperate hard aport action lessened the effect of the collision by narrowing the angle of impact is a reasonable conclusion on the evidence. It will never be known whether this was the object of the manoeuvre but it should be considered as an extenuating circumstance.

Captain Pollock's conduct after the collision cannot be taken into account in considering whether to deal with his certificate because it in no way contributed to the damage to the vessel or to the loss of life.

Captain Pollock was 57 years of age at the time of the hearing and obviously under great strain, making him appear older than his stated years. He has 36 years' experience at sea, some of it in the Royal Canadian Navy, during the war in the marine section of the Royal Canadian Air Force, and thereafter in the home

marchande du Canada, S.R.C. 1952, c. 29, parce qu'en sa qualité de représentant «du public» il a été lésé par cette décision. M. le Juge Noël, d'autre part, dans ses motifs de dissidence a conclu qu'aucun droit d'appel de cette décision n'avait été conféré au Ministre.

Le présent appel découle d'une investigation formelle sur les circonstances qui sont à l'origine de l'abordage entre le N.M. «*QUEEN OF VICTORIA*» et le N.M. «*SERGEY YESENIN*» dans Active Pass (Colombie-Britannique), le 2 août 1970.

Le Ministre a nommé Son Honneur le Juge E. J. C. Stewart commissaire chargé de tenir l'investigation. Il a également nommé pour l'aider deux assesseurs ayant la compétence requise. Après avoir entendu des témoignages durant 29 jours, le savant commissaire, aux conclusions duquel s'étaient ralliés les deux assesseurs, décidait de ne pas statuer sur le certificat du Capitaine Pollock, pour les motifs que voici:

[TRADUCTION] L'affaire du capitaine R. J. Pollock a posé des problèmes à la Cour. Il n'y a pas de doute que sa faute et sa prévarication étaient suffisamment graves pour justifier le fait de mettre en cause son certificat. En même temps, il convient de remarquer qu'il s'agissait d'une erreur passagère, du point de vue des normes acceptables de la navigation, qui s'est produite au moment où les messages radio-téléphoniques du «*Queen of Esquimalt*» ont dû le bercer d'une vaine sécurité.

Que l'action désespérée du capitaine Pollock de donner l'ordre à bâbord toute ait atténué les conséquences de l'abordage en diminuant l'angle d'impact est une conclusion raisonnable découlant de la preuve. On ne saura jamais si c'était là le but de la manœuvre, mais il faut considérer cette action comme circonstance atténuante.

On ne peut tenir compte de la conduite du capitaine Pollock après l'abordage pour décider s'il faut traiter du certificat, car elle n'a aucunement contribué à l'avarie du navire ni à la perte de vies.

Le capitaine Pollock avait 57 ans au moment de l'audition et était évidemment dans un état de grande tension, ce qui le faisait paraître plus âgé qu'il ne l'était. Il possède trente-six années d'expérience de la mer, dont certaines dans la Marine royale du Canada pendant la guerre, dans la section aéronavale de

trade, as a mate in 1948 and as a master from 1953. He has been a master with British Columbia Ferries since 1963, taking command of "Queen of Victoria" almost 2 years ago. I know of no previous difficulty.

On the concluding day of the hearings it was announced that Captain Pollock was suspended by his employer. Without in any way criticizing that action I regard it as a penalty already imposed. He may well find that the black mark caused by this accident may prevent reinstatement in his previous, or similar command.

Captain Pollock has already suffered great punishment. Under all the circumstances this Court has a serious doubt that a suspension of his certificate will in any way benefit the public or serve any useful purpose. The Court has therefore decided not to deal with his certificate.

Twenty-seven days after the decision was rendered in open court, the Minister of Transport issued what purported to be a notice of appeal from that part of the Commissioner's decision "whereby he decided that the certificate of the said Captain James Pollock should not be cancelled or suspended as a consequence of wrongful acts or defaults of him causing serious damage to ships and loss of life . . .".

Although a number of the sections of Part VIII of the *Canada Shipping Act* dealing with formal investigations ordered by the Minister into shipping casualties have been set out at length in the reasons for judgment of the learned President of the Exchequer Court, I nevertheless find it necessary to reproduce those sections which I consider strictly relevant to the question of the power of a formal court of investigation to order the cancellation or suspension of a master's certificate and the provisions for appeal from such an order. In this regard s. 568 reads as follows:

568. (1) The certificate of a master, mate, or engineer, or the licence of a pilot may be cancelled or suspended

(a) by a court holding a formal investigation into a shipping casualty under this Part, or by a naval

l'Aviation royale du Canada, et ultérieurement dans le commerce intérieur à titre de lieutenant en 1948 et de capitaine à partir de 1953. Il est capitaine pour le compte de la British Columbia Ferries depuis 1963 et il a pris le commandement du «Queen of Victoria» voilà presque deux ans. Je n'ai entendu parler d'aucune difficulté antérieure.

Le jour de la clôture des auditions, on a annoncé que le capitaine Pollock avait été suspendu par son employeur. Sans critiquer aucunement cette mesure, je la considère comme une sanction qu'on lui aurait déjà imposée. Il se pourrait bien que la mauvaise note que lui a valu le présent accident puisse empêcher sa réintégration dans son commandement antérieur ou dans un commandement semblable.

Le capitaine Pollock a déjà reçu une grande punition. Compte tenu de toutes les circonstances, la Cour doute sérieusement que la suspension de son certificat profite de quelque façon au public ou vise quelque but pratique. La Cour a donc décidé de ne pas statuer sur son certificat.

Vingt-sept jours après le prononcé de la décision en cour, le ministre des Transports présentait ce qui est censé être un avis d'appel de cette partie de la décision du Commissaire [TRADUCTION] «où il a décidé que le certificat dudit capitaine James Pollock ne devrait pas être annulé ou suspendu à la suite de fautes ou de prévarication qui ont causé l'avarie grave du navire ou la perte de vie . . .».

Même si le savant Président de la Cour de l'Échiquier a cité au long dans ses motifs de jugement un certain nombre d'articles de la Partie VIII de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, traitant des investigations formelles ordonnées par le Ministre sur les sinistres maritimes, je n'en estime pas moins nécessaire de reproduire les articles que je considère strictement pertinents quant à la question du pouvoir qu'a une cour d'investigation formelle d'ordonner l'annulation ou la suspension du certificat d'un capitaine et les dispositions visant l'appel de semblable ordonnance. À cet égard, l'art. 568 décrète ce qui suit:

568. (1) Le certificat d'un capitaine, d'un lieutenant ou d'un mécanicien, ou le brevet d'un pilote, peut être annulé ou suspendu

a) par une cour tenant une investigation formelle sur un sinistre maritime en vertu de la présente

court constituted under this Act, if the court finds that the loss or abandonment of, or serious damage to, any ship, or loss of life, has been caused by his wrongful act or default, but the court shall not cancel or suspend a certificate unless one at least of the assessors concurs in the finding of the court;

(b) by a court holding an inquiry under Part II or under this Part into the conduct of a master, mate, or engineer, if it finds that he is incompetent, or has been guilty of any gross act of misconduct, drunkenness, or tyranny, or that in a case of collision he has failed to render such assistance or give such information as is required under Part XIV; or . . .

(5) Where any case before any such court as aforesaid involves a question as to the cancelling or suspending of a certificate, that court shall, at the conclusion of the case or as soon afterwards as possible, state in open court the decision to which it has come with respect to the cancelling or suspending thereof.

The provisions respecting re-hearing and appeal in such cases are contained in s. 576(1) (2) and (3) where it is enacted that:

576. (1) In any case where a formal investigation has been held, the Minister may order the investigation to be re-heard, either generally or as to any part thereof; and he shall so order

(a) if new and important evidence that could not be produced at the investigation has been discovered, or

(b) if, for any other reason, there has been in his opinion ground for suspecting that a miscarriage of justice has occurred.

(2) The Minister may order the case to be re-heard by the court by which the case was heard in the first instance, or may appoint another commissioner and select the same or other assessors to re-hear the case.

(3) Where on any such investigation a decision has been given with respect to the cancelling or suspension of the certificate of a master, mate, or engineer, or the licence of a pilot, and an application for a re-hearing under this section has not been made or has been refused, an appeal lies from the decision to the Admiralty Court.

Partie, ou, par une cour maritime constituée en vertu de la présente loi, si la cour constate que la perte ou l'abandon ou l'avarie grave d'un navire, ou la perte de vies, a pour cause la faute ou la prévarication dudit capitaine, lieutenant, mécanicien ou pilote; mais la cour ne doit annuler ou suspendre un certificat que si au moins un des assesseurs se rallie à sa conclusion;

b) par une cour tenant une enquête en vertu de la Partie II, ou en vertu de la présente Partie, sur la conduite d'un capitaine, d'un lieutenant ou d'un mécanicien, si elle constate qu'il est incompetent ou qu'il s'est rendu coupable d'inconduite, d'ivresse ou tyrannie grossière, ou que, dans le cas d'un abordage, il n'a pas prêté l'assistance, ni fourni les renseignements prévus à la Partie XIV; ou . . .

(5) Lorsqu'une affaire portée devant une telle cour, comme il est dit ci-dessus, comporte une question touchant l'annulation ou la suspension d'un certificat, la cour doit, à l'issue de l'affaire ou aussitôt que possible par la suite, faire connaître en audience publique la décision à laquelle elle en est venue relativement à l'annulation ou à la suspension du certificat.

Les dispositions relatives à une nouvelle audition et à un appel dans les affaires du genre se trouvent à l'art. 576(1) (2) et (3) où il est édicté que:

576. (1) Dans tous les cas où une investigation formelle a été tenue, le Ministre peut en ordonner la reprise, soit d'une façon générale, soit à l'égard de l'une de ses parties; et il en ordonne ainsi

a) si des preuves nouvelles et importantes qui ne pouvaient être produites à l'investigation ont été découvertes, ou

b) si, pour quelque autre raison, il est d'avis qu'il y a lieu de soupçonner un déni de justice.

(2) Le Ministre peut ordonner que la cause soit entendue de nouveau par la cour qui en a connu en premier lieu ou il peut nommer un autre commissaire et désigner les mêmes assesseurs ou d'autres pour entendre de nouveau la cause.

(3) Lorsque, dans une telle investigation, une décision a été rendue relativement à l'annulation ou à la suspension du certificat d'un capitaine, d'un lieutenant ou d'un mécanicien, ou du brevet d'un pilote, et qu'une demande de reprise ou de nouvelle audition, en vertu du présent article, n'a pas été faite ou a été rejetée, il peut être interjeté appel de cette décision à la Cour d'Amirauté.

Counsel for the Minister seeks to establish, as he successfully did before the Exchequer Court, that s. 576 (3) read in the context of the statute as a whole, affords to the Minister a right of appeal in his public capacity as a person who is aggrieved by the decision not to deal with the appellant's certificate. It appears to me to be of fundamental importance to recognize at the outset that the construction of a statutory provision which is alleged to create a right of appeal is governed by fixed and well-known principles which have been most succinctly stated by Fauteux J., as he then was, speaking on behalf of the majority of this Court in *Welch v. The King*², where he said:

The right of appeal is an exceptional right. That all the substantive and procedural provisions relating to it must be regarded as exhaustive and exclusive, need not be expressly stated in the statute. That necessarily flows from the exceptional nature of the right.

I am accordingly of opinion that unless it can be found that the *Canada Shipping Act* provides for an appeal by the Minister by express words or necessary implication, no such appeal exists.

It is difficult to conceive of a case in which the Minister would be justified in seeking to have the decision of the investigating court reviewed unless he was of opinion that there was ground for suspecting that a miscarriage of justice had occurred and certainly the notice of appeal in the present case alleging eight grounds of error in the decision could only be supported on the ground that such a miscarriage had occurred. It is, however, clear from the terms of s. 576(1) that in such a case the Minister is required to order a re-hearing of such an investigation. The language of the section does not afford the Minister any discretion if he is of such opinion; the words of the statute are "he shall so order".

In a case where the Minister has ordered a re-hearing in accordance with s. 576(1), he may

² [1950] S.C.R. 412 at p. 428.

L'avocat du Ministre cherche à établir, comme il a réussi à le faire devant la Cour de l'Échiquier, que l'art. 576(3) lu dans le contexte global de la loi, accorde au Ministre un droit d'appel en sa qualité publique en tant que personne lésée par la décision de ne pas statuer sur le certificat de l'appelant. Il me paraît d'importance fondamentale de reconnaître en tout premier lieu que l'interprétation d'une disposition législative censée créer un droit d'appel est assujettie à des principes établis et reconnus que M. le Juge Fauteux, alors Juge puîné, a énoncés succinctement lorsque, s'exprimant au nom de la majorité de cette Cour dans *Welch c. Le Roi*², il a dit:

[TRADUCTION] Le droit d'appel est un droit exceptionnel. Que toutes les dispositions quant au fond et à la procédure s'y rattachant doivent être tenues pour exhaustives et exclusives, ne doit pas nécessairement être énoncé de façon expresse dans la loi. Cela découle nécessairement de la nature exceptionnelle du droit.

Je suis par conséquent d'avis que, à moins qu'on puisse conclure que la *Loi sur la marine marchande* prévoit un droit d'appel par le Ministre dans des termes précis ou dans des termes qui amènent à le déduire nécessairement, semblable droit d'appel n'existe pas.

Il est difficile d'imaginer un cas où le Ministre serait en droit de chercher à faire reviser une décision de la cour d'investigation, sauf s'il était d'avis qu'il y a lieu de soupçonner un déni de justice et certes l'avis d'appel en l'espèce alléguant huit chefs d'erreur dans la décision, ne pourrait se fonder que sur un semblable déni de justice. Il est cependant clair d'après les termes de l'art. 576(1) que dans un tel cas le Ministre est tenu d'ordonner une reprise de l'investigation. Le libellé de l'article ne laisse au Ministre aucun choix s'il est de cet avis; les mots de la loi sont «il en ordonne ainsi».

Lorsque le Ministre a ordonné une nouvelle audition conformément à l'art. 576(1), il peut

² [1950] R.C.S. 412, à p. 428.

exercise his discretion in accordance with s. 576(2) in determining whether the re-hearing is to be before the court which has heard the case in the first instance, or another commissioner and other assessors. There is no provision for a re-hearing before the Admiralty Court although the Minister can no doubt appoint a member of that Court to sit as a commissioner.

Section 576(3) on the other hand, deals specifically with a decision with respect to the "cancellation or suspension of the certificate of a master, mate or engineer or the licence of a pilot" and in such case it is only where no application has been made for a re-hearing or if an application has been refused that "an appeal lies from the decision to the Admiralty Court". In this regard, I agree with Mr. Justice Noël where he says in the course of his dissenting reasons for judgment:

There is, however, nothing in subsection (3) that clearly gives the Minister a right of appeal from a decision of the Commissioner refusing to cancel or suspend a licence. The language indeed used in subsection (3) that an appeal lies 'with respect to the cancellation or suspension of the certificate of a master, mate or engineer, or the licence of a pilot' could, and, in my view does mean only when a certificate has actually been cancelled or suspended.

I do not think that the words "with respect to the cancellation or suspension of the certificate" can be read as referring to a decision not to deal with the certificate at all. With the greatest respect for the learned President, I am unable to find anything in the language of s. 568(5) which alters this construction because the requirement of that section that the court shall "state in open court the decision to which they have come with respect to cancelling or suspending" a certificate may well refer to the decision as to whether the certificate will be cancelled altogether or whether it is merely to be suspended, and if so, for how long.

The provisions of rule 3(1) and (2) of the Shipping Casualties Appeal Rules made by

exercer le pouvoir discrétionnaire que lui confère l'art. 576(2) et décider si la cause sera entendue de nouveau par la cour qui en a connu en premier lieu, ou par un autre commissaire et d'autres assesseurs. Il n'y a aucune disposition prévoyant une nouvelle audition devant la Cour d'Amirauté, bien que le Ministre a sans doute le pouvoir de désigner un de ses membres pour siéger en qualité de commissaire.

D'autre part, l'art. 576(3) traite spécifiquement d'une décision concernant «l'annulation ou la suspension du certificat d'un capitaine, d'un lieutenant ou d'un mécanicien» et dans un tel cas ce n'est que lorsqu'il n'y a pas eu de demande de reprise ou de nouvelle audition ou qu'une demande a été rejetée que «il peut être interjeté appel de cette décision à la Cour d'Amirauté». A cet égard, je suis d'accord avec M. le Juge Noël qui dit, dans sa dissidence:

Cependant, rien dans le paragraphe (3) n'accorde clairement au Ministre un droit d'appel de la décision d'un commissaire qui refuse d'annuler ou de suspendre un brevet. En effet les termes utilisés dans le paragraphe (3) selon lesquels il peut être interjeté appel «relativement à l'annulation ou à la suspension du certificat d'un capitaine, d'un lieutenant ou d'un mécanicien, ou du brevet d'un pilote» ne pourraient avoir de sens et, à mon avis, n'ont de sens que lorsqu'un certificat a vraiment été annulé ou suspendu.

Je ne crois pas que les mots «relativement à l'annulation ou à la suspension du certificat» puissent s'interpréter comme visant une décision de ne pas s'occuper du tout du certificat. Avec le plus grand respect pour le savant Président, je ne trouve rien dans les termes de l'art. 568(5) qui change cette interprétation, car la stipulation de cet article que la cour doit «faire connaître en audience publique la décision à laquelle elle en est venue relativement à l'annulation ou à la suspension» d'un certificat peut fort bien se rapporter à la décision qu'un certificat sera annulé tout à fait ou qu'il sera simplement suspendu et, dans ce cas, pour quelle durée.

Les dispositions de la règle 3(1) et (2) des Règles sur les appels en cas de sinistres mariti-

order-in-council pursuant to s. 578 of the *Canada Shipping Act* serve to clarify what is meant by "an application for re-hearing" as those words are used in s. 576(3). The rule provides:

3. (1) Where a formal investigation has been held, any party thereto may make application to the Minister for an order that the investigation be re-heard, either generally or as to any part thereof.

(2) An application under this section shall be made to the Minister within twenty-eight days of the statement in open court of the decision of the court or of the receipt of such decision by the Minister.

It is thus clear that "an application for re-hearing" under s. 576(3) means an application to the Minister, and as I share the view of Mr. Justice Noël that it would be absurd to hold that the Act contemplates the Minister making an application to himself, I can only conclude that the right so to apply is limited to other parties to the formal investigation and that the right to appeal which is consequent upon failure to make an application or refusal to grant it, is a right which is conferred upon the person whose certificate has been suspended by the Court's order. It is true that s. 576(3) does not specifically state that it confers a right of appeal on a master whose certificate has been cancelled or suspended, but there is no doubt that it makes provision for an appeal and with all respect, it appears to me to be highly illogical to read the subsection as meaning that a Minister who has failed to order a re-hearing as he is required to do by s. 576(1) or has refused to grant an application for re-hearing, is a person to whom the right of appeal under s. 576(3) is accorded.

The learned President in the Court below appears to have based his reasoning in large degree upon the fact that the Minister "represents the public in this matter" and that as such he is a person aggrieved by the decision not to deal with appellant's certificate. In this regard, President Jakkett says:

I have no doubt, therefore, that the words of the appeal provision are wide enough to authorize an

mes établies par décret du Conseil sous le régime de l'art. 578 de la *Loi sur la marine marchande* servent à clarifier le sens des mots «une demande de reprise ou de nouvelle audition» qu'emploie l'art. 576(3). Cette règle édicte:

3. (1) Lorsqu'une investigation formelle a eu lieu, toute partie à cette investigation peut demander au Ministre d'en ordonner la reprise soit d'une façon générale, soit à l'égard de quelqu'une de ses parties.

(2) Toute demande formulée en vertu du présent article doit être présentée au Ministre dans les vingt-huit jours qui suivent soit la communication en audience publique de la décision de la cour, soit la réception de cette décision par le Ministre.

Il est donc clair que «demande de reprise ou de nouvelle audition» en vertu de l'art. 576(3) signifie une demande au Ministre, et comme je partage les vues de M. le Juge Noël qu'il serait absurde de conclure qu'en vertu de la loi le Ministre pourrait se faire une demande à lui-même, je ne puis que conclure que le droit de faire ainsi une demande est restreint aux autres parties à l'investigation formelle et que le droit d'appel qui découle de l'abstention de faire une telle demande, ou de son rejet, est un droit conféré à la personne dont le certificat a été suspendu par ordonnance de la Cour. Il est vrai que l'art. 576(3) ne déclare pas spécifiquement conférer un droit d'appel à un capitaine dont le certificat a été annulé ou suspendu, mais il n'y a pas de doute que ce paragraphe prévoit un appel et, bien respectueusement, il me paraît très illogique de l'interpréter comme signifiant que le Ministre qui a omis d'ordonner une nouvelle audition comme l'art. 576(1) l'y oblige ou qui a refusé de faire droit à une demande de nouvelle audition, est une personne à qui le droit d'appel en vertu de l'art. 576(3) est accordé.

Le savant Président de la Cour de l'Échiquier paraît avoir fondé son raisonnement en grande partie sur le fait que le Ministre «représente le public dans cette affaire» et qu'à ce titre il est une personne lésée par la décision de ne pas statuer sur le certificat de l'appelant. A cet égard, le Président Jakkett dit:

Pour moi, il n'y a donc pas de doute que les termes de la disposition concernant l'appel sont assez larges

appeal. My difficulty is in determining who is authorized by Section 576(3) to appeal from such a decision. On that question the subsection is silent.

Obviously, where an appeal provision is silent on the point, the persons aggrieved by a decision are the persons who may appeal. Section 576(3) therefore confers a right of appeal on a person whose certificate has been cancelled or suspended. The question is whether, on the facts of this case, the Minister is a person who may be said to have been aggrieved by the decision with respect to the cancelling or suspension of the certificate so as to have the right to appeal created by Section 576(3).

The Minister certainly occupies a special position under the Canada Shipping Act in relation to the system of certificated officers. He is the authority by whom certificates are granted and he has the duty and authority to institute inquiries where he has reason to believe that certificates are held by persons who are incompetent or unfit and, after certain such inquiries, he is the authority by whom a certificate may be cancelled or suspended.

The learned President then continued:

In addition to the rules already quoted whereby the Minister is made a party to such an investigation, the rules impose on the Minister's department the primary responsibility for adducing evidence and authorize that department 'to address the Court in reply upon the whole case.' By these rules, as it seems to me, the Governor in Council has, in the exercise of the powers contained in Section 578, imposed on the Minister a new role in connection with formal investigations. Being a Minister of the Crown who is thus charged with the most prominent position as a party in the investigation, he becomes the party who 'represents the public in this matter.'

And the learned President concludes:

As he represents 'the public' in the matter, if the decision of the Court with respect to the cancelling or suspension of a master's certificate is wrong, in my view the Minister, on behalf of 'the public' is a party aggrieved thereby.

In considering the difficulty experienced by the learned President in determining who is authorized by s. 576(3) to appeal from such a decision, I find great assistance in reading the judgment of the President of the Probate, Divorce, and Admiralty Division of the High Court of Justice in England in *The Golden*

pour autoriser l'appel. La difficulté réside dans le fait de déterminer qui est autorisé par l'article 576(3) à en appeler d'une telle décision. Sur cette question le paragraphe est muet.

Il est évident que, lorsqu'une disposition d'appel est muette sur ce sujet, les personnes lésées par une décision sont celles qui peuvent porter appel. L'article 576(3) confère donc un droit d'appel à la personne dont le certificat est annulé ou suspendu. La question est de savoir si, d'après les faits de l'espèce, il est possible de dire que le Ministre est une personne lésée par la décision relative à l'annulation ou la suspension du certificat de sorte qu'elle puisse bénéficier du droit d'appel établi par l'article 576(3).

Le Ministre occupe certainement une place particulière en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada* relativement au régime des officiers brevetés. Il constitue l'autorité qui accorde les certificats et il a le devoir et le pouvoir de procéder à des enquêtes lorsqu'il a lieu de croire que les certificats sont détenus par des personnes incapables ou inaptes; après certaines de ces enquêtes, il est l'autorité compétente pour annuler ou suspendre un certificat.

Puis le savant Président continue en disant:

Outre les règles déjà citées qui permettent au Ministre d'être partie dans une telle investigation, ces règles imposent au Ministre la tâche essentielle de fournir la preuve et permettent à ce dernier de «plaider en réplique sur l'ensemble de la cause». Il me semble que, par ces règles, le gouverneur en conseil a, en exerçant les pouvoirs prévus par l'article 578, imposé au Ministre un nouveau rôle relativement aux investigations formelles. En tant que ministre de la Couronne, chargé ainsi de la place la plus éminente comme partie dans l'investigation, il devient la partie qui «représente le public dans cette affaire».

Et le savant Président conclut:

Puisqu'il représente «le public» en ce domaine, si la décision de la Cour concernant l'annulation ou la suspension d'un certificat de capitaine est erronée, à mon avis, le Ministre, au nom du «public», constitue une partie lésée par cette décision.

En considérant la difficulté qu'a éprouvée le savant Président pour déterminer qui est autorisé par l'art. 576(3) à interjeter appel de semblable décision, j'ai trouvé une aide précieuse dans la lecture du jugement du Président de la Probate, Divorce and Admiralty Division de la High Court of Justice d'Angleterre, dans l'affaire

*Sea*³, where he was considering the 2nd section of the Shipping Casualty Investigations Act, 1879 42-43 Vict. Ch. 72 which I am bound to say appears to me to have been a precursor of s. 576(3). Sir James Hannen there said:

The appeal to this division is given by the Shipping Casualty Investigations Act, 1879. By the 2nd section of that Act it is enacted, first, that 'where an investigation into the conduct of a master, mate, or engineer, or into a shipping casualty has been held . . . the Board of Trade may in any case, and shall' in certain cases, order the cause to be reheard; secondly, that 'where in any such investigation a decision has been given with respect to the cancelling or suspension of the certificate of a master, mate, or engineer, and an application for a rehearing has not been made, or has been refused, an appeal shall lie from the decision.' We are of opinion that the clear meaning of these words is, that the decision from which an appeal is allowed is a decision with respect to the cancelling or suspension of the certificate, and not any other decision. If the reason of the enactment is considered, it confirms the view we take of the construction of that section. The decision of the Wreck Commission may deprive the master of the means of earning his livelihood. It was thought fit, therefore, to give the master a right of appeal. If it had been intended to give the owner a right of appeal we cannot conceive any reason why it should be made to depend on whether the master's certificate had been dealt with, for the injury inflicted on the owner by an erroneous decision is the same, whether the master is found to blame or not.

With the greatest respect for the views expressed by the learned President, I am unable to conclude that it is necessarily to be inferred that the public or any member thereof has been "aggrieved" by the failure of the Court of investigation to deal with the certificate and I find nothing in the record to sustain such an inference nor do I think that in all cases where an appeal provision is silent as to who is intended to be authorized to appeal, it necessarily follows that a right of appeal is conferred on all persons aggrieved by a decision. Indeed, it appears to me that when a right of appeal is given to all persons who feel aggrieved by a decision, it is

faire *The Golden Sea*³, où le Président a examiné le deuxième article du *Shipping Casualty Investigations Act*, 1879 42-43 Vict., c. 72, qui, je dois le dire, me paraît avoir été un devancier de l'art. 576(3). Sir James Hannen y disait:

[TRADUCTION] Le droit d'appel à cette division est donné par le *Shipping Casualty Investigations Act*, 1879. Au deuxième article de cette loi, il est décrété, premièrement, que [TRADUCTION] «lorsqu'une investigation sur la conduite d'un capitaine, d'un lieutenant, ou d'un mécanicien, ou sur un sinistre maritime, a eu lieu . . . le Board of Trade peut, dans chaque cas, et doit» en certain cas, ordonner la reprise de l'audition de la cause; secondement, que [TRADUCTION] «lorsque, dans une telle investigation, une décision a été rendue relativement à l'annulation ou à la suspension du certificat d'un capitaine, d'un lieutenant, ou d'un mécanicien, et qu'une demande de reprise ou de nouvelle audition n'a pas été faite ou a été rejetée, il peut être interjeté appel de la décision». Nous sommes d'avis que le sens clair de ces mots est que la décision au sujet de laquelle un appel est permis est une décision concernant l'annulation ou la suspension du certificat, et nulle autre. Si l'on considère le but visé par la législation, il confirme nos vues sur l'interprétation de cet article. La décision du commissaire aux épaves peut priver le capitaine de son gagne-pain. On a donc jugé bon de donner au capitaine un droit d'appel. Si on avait eu l'intention de donner au propriétaire un droit d'appel, nous ne pouvons imaginer pourquoi on aurait subordonné ce droit au fait que la question du certificat a été tranchée ou non, car le tort infligé au propriétaire par une décision erronée est le même, peu importe que le capitaine soit ou non jugé blâmable.

Avec le plus grand respect pour les vues exprimées par le savant Président, je suis incapable de conclure qu'il faut nécessairement déduire que le public ou l'un de ses membres a été «lésé» par le défaut de la Cour d'investigation de s'occuper de la question du certificat, et je ne trouve rien dans le dossier pour étayer une telle déduction; je ne crois pas non plus que, dans tous les cas où une disposition visant un appel reste muette au sujet de celui qu'elle veut autoriser à interjeter appel, il s'ensuit nécessairement qu'un droit d'appel est conféré à tous ceux qu'une décision a lésés. En fait, selon moi, lorsqu'un droit d'appel est accordé à toutes les

³ (1882), VII Probate 194, at p. 198.

³ (1882), VII Probate 194, p. 198.

given by express statutory language, and this is certainly true of Part VIII of the *Canada Shipping Act* where provision is made by section 530 for an appeal to the Minister from an award made by the receiver of wrecks. The opening words of that section read:

530. Any party who feels aggrieved by the award of such receiver may appeal to the Minister, within thirty days after the decision . . .

I am nonetheless in agreement with the learned President that the Minister is made a party to the proceedings at the formal investigation (see Rule 8 of the Shipping Casualties Appeal Rules) and I agree with Mr. Justice Thurlow that to the extent that he is responsible for "general superintendence of all matters relating to . . . shipping casualties" (s. 496 of the *Canada Shipping Act*) the Minister, in his public capacity, might be said to be a person interested in a decision "given with respect to the cancellation or suspension of a master's certificate".

It is my view, however, that the public interest is more than adequately protected by the powers and duties conferred and imposed on the Minister under the *Canada Shipping Act*. With the greatest respect it does not appear to me to be appropriate to describe as "a party aggrieved" the Minister who appointed the Court and its assessors and who neglected to order a re-hearing in accordance with the statutory requirements applicable wherever "there has been in his opinion ground for suspecting that a miscarriage of justice has occurred".

The remedy provided under the *Canada Shipping Act* and the Shipping Casualties Appeal Rules in the case of any party affected by the decision of a formal investigation, is to make application to the Minister for an order that the investigation be re-heard (see rule 3(1)), but there is no provision for an appeal to the Admiralty Court except when a decision has been given with respect to the cancellation or suspension of a certificate and then only when an

personnes lésées par une décision, il l'est dans un texte législatif précis, et c'est certainement le cas pour ce qui est de la partie VIII de la *Loi sur la marine marchande du Canada* où l'art. 530 prévoit un appel au Ministre d'une décision du receveur d'épaves. Les premiers mots de cet article sont les suivants:

530. Toute partie qui se croit lésée par la décision de ce receveur peut interjeter appel au Ministre dans les trente jours qui suivent la décision . . .

Je n'en suis pas moins d'accord avec le savant Président que le Ministre est institué partie aux procédures relatives à l'investigation formelle (voir la règle 8 des Règles sur les appels en cas de sinistres maritimes), et je conviens avec M. le Juge Thurlow que dans la mesure où le Ministre a la responsabilité d'exercer la «surintendance générale de tout ce qui se rapporte aux . . . sinistres maritimes» (art. 496 de la *Loi sur la marine marchande du Canada*) on peut dire que, en sa qualité publique, il est une personne intéressée dans une décision «rendue relativement à l'annulation ou à la suspension du certificat d'un capitaine».

Je suis toutefois d'avis que l'intérêt public est plus que suffisamment sauvegardé par les pouvoirs imposés et les obligations conférées au Ministre sous le régime de la *Loi sur la marine marchande du Canada*. Bien respectueusement, il ne me paraît pas approprié de qualifier de «personne lésée» le Ministre qui a nommé la Cour et ses assesseurs et qui a négligé d'ordonner une reprise ou nouvelle audition conformément aux exigences législatives applicables chaque fois «qu'il est d'avis qu'il y a lieu de soupçonner un déni de justice».

Le moyen de droit prévu par la *Loi sur la marine marchande du Canada* et les Règles sur les appels en cas de sinistres maritimes, dans le cas d'une partie touchée par la décision d'une investigation formelle, est de demander au Ministre d'en ordonner la reprise (voir la règle 3(1)), mais il n'y a pas de disposition visant un appel à la Cour d'amirauté, sauf lorsqu'une décision a été rendue relativement à l'annulation ou à la suspension d'un certificat et alors seulement

application for a re-hearing has not been made or has been refused.

Rule 6 of the Shipping Casualties Appeal Rules directs that the provisions of Rules 11 to 16 inclusive which deal with the procedure at the hearing of an appeal, "apply to a re-hearing as if it were an appeal and as if the court or authority before whom the re-hearing takes place were the Exchequer Court" and this language has given rise to the suggestion that any distinction between an appeal and a re-hearing under 576 is one of form rather than substance so that the notice of appeal served by the Minister in the present case may be treated as if it were an order for a re-hearing.

In this regard I think it sufficient to note two fundamental differences between the re-hearing and the appeal contemplated by s. 576:

1. The provision for a re-hearing of the investigation is that the Minister may order it "to be re-heard either *generally or as to any part thereof*", while the appeal is limited to that part of the decision dealing with the cancelling or suspension of a certificate.
2. Cancellation or suspension of a certification is the only question with respect to which the Admiralty Court is given any jurisdiction in relation to the re-assessment of the finding of a formal investigation.

It is thus clear that while the procedure for hearing the matter is the same on a re-hearing and an appeal, and while the court before whom the re-hearing takes place is to be treated for procedural purposes as if it were the Exchequer Court, there is nonetheless a fundamental difference between the two types of review in that a re-hearing is held before a commissioner and two assessors appointed by the Minister and an appeal is heard by the Admiralty Court.

For all these reasons, I am unable to conclude that there are any substantive or procedural provisions under the *Canada Shipping Act* which accord to the Minister a right to appeal in

si une demande de reprise ou de nouvelle audition n'a pas été faite ou a été rejetée.

La règle 6 des Règles sur les appels en cas de sinistres maritimes décrète que les dispositions des règles 11 à 16 qui traitent de la procédure relative à l'audition d'un appel «s'appliquent à la reprise d'une investigation tout comme s'il s'agissait d'un appel et si la cour ou l'autorité saisie de la reprise était la Cour de l'Échiquier». En se fondant sur ces termes on a exprimé l'avis que toute distinction entre un appel et une reprise d'audition en vertu de l'art. 576 est une distinction de forme plutôt que de fond et que, dès lors, l'avis d'appel signifié par le Ministre en la présente instance peut être traité comme s'il était un ordre de reprise d'investigation.

A cet égard, je pense qu'il suffit de signaler deux différences fondamentales entre la reprise et l'appel visé par l'art. 576:

1. La disposition relative à la reprise de l'investigation est que le Ministre peut «en ordonner la reprise, soit d'une façon générale, soit à l'égard d'une de ses parties», tandis que l'appel se limite à cette partie de la décision qui traite de l'annulation ou de la suspension d'un certificat.
2. Ce n'est que sur la question de l'annulation ou de la suspension d'un certificat que la Cour d'Amirauté a compétence lorsqu'il s'agit d'une nouvelle appréciation des conclusions d'une investigation formelle.

Il est donc clair que même si la procédure est la même pour une nouvelle audition que pour un appel, et même si la Cour devant laquelle a lieu la nouvelle audition doit être considérée, aux fins de la procédure, comme si elle était la Cour de l'Échiquier, il existe néanmoins entre les deux genres de révision une différence fondamentale en ce qu'une reprise a lieu devant un commissaire et deux assesseurs nommés par le Ministre et qu'un appel est entendu par la Cour d'Amirauté.

Pour tous ces motifs, il m'est impossible de conclure qu'il y a dans la *Loi sur la marine marchande du Canada* des dispositions quelconques quant au fond ou à la procédure qui confè-

a case where a court holding a formal investigation into a shipping casualty decides not to deal with the certificate of a master.

It therefore follows, in accordance with the principles referred to in *Welch v. The King, supra*, that the Minister of Transport has no right of appeal herein and that his notice of appeal should be struck out.

I would accordingly allow the appeal with costs.

Appeal allowed with costs.

Solicitors for the appellant: McMaster, Bray, Mair, Cameron & Jasich, Vancouver.

Solicitor for the respondent: D. S. Maxwell, Ottawa.

rent au Ministre un droit d'appel dans une affaire où la Cour tenant une investigation formelle sur un sinistre maritime décide de ne pas statuer sur le certificat d'un capitaine.

Il s'ensuit donc, conformément aux principes exposés dans *Welsh v. The King* (précité), que le ministre des Transports n'a aucun droit d'appel en l'espèce et que son avis d'appel doit être rayé.

Je suis par conséquent d'avis d'accueillir l'appel avec dépens.

Appel accueilli avec dépens.

Procureurs de l'appelant: McMaster, Bray, Mair, Cameron & Jasich, Vancouver.

Procureur de l'intimé: D. S. Maxwell, Ottawa.