



Montréal
1968
22 octobre
Ottawa
12 novembre

ENTRE:

YVES POULIOT DEMANDEUR;

ET

J. R. BALDWIN DÉFENDEUR;

ET

L'HONORABLE PIERRE ELLIOTT }
TRUDEAU, ès-qualité } MIS-EN-CAUSE.

Couronne—Pilote—Brevet de pilote suspendu permanemment—Règlement général de la circonscription de pilotage de Québec, arts. 19(1), 21(C.P. 1957-191 et amendements)—Loi sur la marine marchande, S.R.C. 1952, ch. 29, art. 329 (f) (iii)—Règlement concernant la gouverne des pilotes—Règlement ultra vires.

A la suite d'une enquête, le défendeur, en sa qualité de l'Autorité de Pilotage pour la Circonscription de Québec, a suspendu permanemment le brevet de pilote du demandeur après l'avoir trouvé coupable de consommation de boissons enivrantes alors qu'il était dans l'exécution de ses fonctions à bord d'un navire, contrairement aux dispositions de l'article 19 du Règlement général de la Circonscription de Pilotage susdite.

Cet article du Règlement édicte que:

19. (1) Il est interdit aux pilotes de consommer des boissons enivrantes, ou de consommer des narcotiques ou d'en faire usage, pendant qu'ils sont de service ou à la veille de l'être, et l'Autorité doit retirer le brevet de tout pilote qui contrevient à ces dispositions.

Ce pouvoir ainsi accordé à l'Autorité de Pilotage vient de la *Loi sur la marine marchande*, S.R.C 1952, ch. 29, art. 329, paragraphe (f), (iii) :

329. Sous réserve des dispositions de la présente Partie (VI) ou de toute loi pour lors en vigueur dans sa circonscription de pilotage, toute autorité de pilotage a, dans sa circonscription, par règlement ratifié par le gouverneur en conseil, le pouvoir à l'occasion

...

f) d'établir des règlements concernant la gouverne des pilotes ...visant à assurer leur bonne conduite à bord et à terre, leur assiduité et l'accomplissement efficace de leurs fonctions à bord et à terre;...prévoyant la tenue d'enquêtes, soit devant l'autorité de pilotage, soit devant toute autre personne sur toutes matières relevant de la présente Partie; et sans restreindre la généralité de ce qui précède, établir des règlements relatifs à tout pilote...qui dans les limites de la circonscription pour laquelle il est breveté ou en dehors,

(iii) fait fonction de pilote...sous l'influence de boissons enivrantes ou de narcotiques pendant qu'il est de service ou à la veille de l'être.

Par sa procédure, le demandeur, attaquant la légalité de l'article 19(1) du Règlement susdit, demande que cet article soit déclaré invalide, illégal, irrégulier et *ultra vires* et que l'ordonnance du défendeur suspendant permanentement le brevet du demandeur soit annulée. La Cour a fait droit à ces conclusions.

Jugé: Entre autres offenses que l'autorité de pilotage peut créer par règlement en vertu de l'article 329(f) le sous-paragraphe (iii) précise que l'usage de boissons enivrantes ne devient une infraction que s'il détermine un certain degré d'intoxication chez un pilote en service ou sur le point d'être appelé. Il semble donc que l'offense prévue à l'article 19(1) ne se fonde pas sur ce texte de l'article 329(f)(iii) de la Loi, car le demandeur n'est pas accusé d'avoir été «sous l'influence de boissons enivrantes .. pendant qu'il était de service ou à la veille de l'être» mais simplement «d'avoir consommé des boissons enivrantes alors qu'il était dans l'exécution de ses fonctions».

2. Parce qu'il s'écarte des lignes tracées par l'article 329(f)(iii) en décrétant une offense qui n'y est pas déclarée le règlement 19(1) est inadmissible.

ACTION en annulation d'un Règlement de pilotage.

Raymond Caron pour le demandeur.

Paul Coderre pour le défendeur.

DUMOULIN J.:—Le demandeur, Yves Pouliot, détient, depuis 1956, un brevet de pilote pour la circonscription de pilotage de Québec et il s'est acquitté des fonctions de cette charge jusqu'au 9 mai 1967.

A l'article 2 de l'exposé des motifs d'appel (Statement of Claim), il est dit que :

2. Le 28 décembre 1966, le demandeur fut avisé par lettre qu'une enquête devait être tenue à son sujet le 5 janvier 1967 à Montréal

1968
 YVES
 POULIOT
 v.
 J. R.
 BALDWIN
 &
 L'HONORABLE
 PIERRE
 ELLIOTT
 TRUDEAU
 Dumoulin J.

pour étudier une accusation à l'effet que le 2 juillet 1966, alors qu'il agissait comme pilote à bord du S.S. *Nixon Berry*, il aurait consommé une boisson alcoolique contrairement à l'article 19(1) du Règlement Général de la Circonscription de Pilotage de Québec,...

Bien que cela ne puisse guère influencer sur l'issue de l'instance, il n'est pas sans intérêt de noter, à l'article 3, que:

3. Le demandeur a requis les services d'un avocat qui, malheureusement, n'a pu être présent lors de l'audition de sa requête le 5 janvier 1967.

Ce contretemps ne saurait être imputé, il va sans dire, au Commissaire enquêteur qui, cependant, n'aurait pas davantage encouru le reproche de procrastination si, dans les circonstances, il eût accordé à l'inculpé l'ajournement nécessaire à la présence de son aviseur légal. A l'article 16 de l'exposé d'appel, Pouliot fait acception de ce procédé hâtif, alléguant que:

16. ...l'absence du procureur du demandeur lui a causé un préjudice grave et irréparable et l'a empêché d'avoir une défense pleine et entière.

Ce seul fait, je le répète, n'autoriserait aucunement le maintien de l'appel mais dénote, par ailleurs, chez le commissaire Whittet, une précipitation qu'il n'eût pas été blâmable d'éviter.

La conclusion de cette enquête est relatée à l'article 6 de l'exposé des griefs et je cite:

6. Le 9 mai 1967, le défendeur en sa qualité de Autorité de Pilotage pour la Circonscription de Québec a retiré au demandeur son brevet de pilote d'une façon permanente après l'avoir trouvé coupable d'avoir consommé des boissons enivrantes alors qu'il était dans l'exécution de ses fonctions le 2 juillet 1966 à bord du S.S. *Nixon Berry* contrairement aux dispositions de l'article 19(1) du Règlement Général de la Circonscription de Pilotage de Québec...

Comme cet appel ne soulève, essentiellement, que des questions de droit, sauf une dénégation de culpabilité, je passerai sans plus à l'examen des motifs sur lesquels le demandeur se fonde pour postuler l'annulation de la sentence rendue contre lui le 9 mai 1967, moyens qu'il expose aux articles 40, 41 et 42 de ses procédures littérales.

40. ...l'article 19 (1) du Règlement Général de la Circonscription de Pilotage de Québec sur lequel est basée cette enquête est invalide, illégal, irrégulier et ultra vires des pouvoirs qui peuvent être accordés à l'Autorité de Pilotage suivant l'article 329 de la Loi de la Marine Marchande;

41. En effet, suivant 1952 S.R.C. chapitre 29, article 329(f)(iii) l'Autorité de Pilotage ne peut établir des règlements relatifs à la consommation de liqueurs enivrantes par tout pilote que s'il fait fonction de pilote sous l'influence de boisson enivrante ou de liqueur alcoolique pendant qu'il est de service ou à la veille de l'être;

42. En conséquence, l'Autorité de Pilotage qui détient des pouvoirs délégués ne peut exercer plus de pouvoirs que ceux que lui accorde la Loi de la Marine Marchande.

1968
 YVES
 POULIOT
 v.
 J. R.
 BALDWIN
 &
 L'HONORABLE
 PIERRE
 ELLIOTT
 TRUDEAU

Conformément à ce qui précède, il est demandé:

Que soit annulée l'Ordonnance du défendeur en date du 9 mai 1967 suspendant pour une période permanente le brevet numéro Q-105 du demandeur Yves Pouliot comme étant non fondée et pour causes d'irrégularités et d'illégalités;

Que soit déclaré invalide, illégal, irrégulier et ultra vires l'article 19(1) du Règlement Général de la Circonscription de Pilotage de Québec.

A l'audition, le savant procureur du défendeur a spontanément reconnu la juridiction de la Cour *ratione materiae*. Au surplus, l'exploit de défense est la négation en fait (ou peu s'en faut) et en droit des allégations de la demande.

Une remarque préliminaire s'impose, savoir, qu'il n'eût pas été inopportun pour la demande de tenter une critique de l'article 21(1)(a) et (b) du règlement C.P. 1172, selon sa teneur amendée, à la date du 23 juin 1965, indépendamment de la soumission du défendeur à la juridiction de la Cour. Puisqu'il ne s'agit pas, présentement, d'une disposition d'ordre public, qui, seule, pourrait saisir le tribunal *proprio motu*, je m'abstiendrai de tout autre commentaire à ce sujet.

Serrant de plus près le thème du litige, je passe à l'article 19, sous-paragraphe (1) qui édicte que:

19. (1) Il est interdit aux pilotes de consommer des boissons enivrantes, ou de consommer des narcotiques ou d'en faire usage, pendant qu'ils sont de service ou à la veille de l'être, et l'Autorité doit retirer le brevet de tout pilote qui contrevient à ces dispositions.

Cette disposition prohibitive et punitive, édictée par l'Autorité de pilotage, circonscription de Québec, en vertu de ses attributions réglementaires, crée une offense pour le pilote qui consomme de l'alcool alors qu'il est dans l'exercice même de ses fonctions ou sur le point de l'être.

Tout règlement, de la nature de celui dont il s'agit, découle d'une délégation d'autorité et n'est valide que s'il n'excède pas les termes de son acte constitutif.

Dumoulin J.

1968

YVES
POULIOT
v.
J. R.
BALDWIN
&
L'HONORABLE
PIERRE
ELLIOTT
TRUDEAU

Dumoulin J.

En outre, ce pouvoir délégué étant une restriction de la liberté individuelle, son action reste soumise pour autant au principe fondamental d'une stricte interprétation.

A mon humble avis, je ne sache pas qu'il y ait d'autre texte qui puisse habiliter le règlement 19(1) que l'article 329 de la *Loi sur la marine marchande*, S.R.C. 1952, ch. 29, aux paragraphes (f) et (iii) ci-après reproduits:

329 Sous réserve des dispositions de la présente Partie (VI) ou de toute loi pour lors en vigueur dans sa circonscription de pilotage, toute autorité de pilotage a, dans sa circonscription, par règlement ratifié par le gouverneur en conseil, le pouvoir à l'occasion

...

f) d'établir des règlements concernant la gouverne des pilotes ... visant à assurer leur bonne conduite à bord et à terre, leur assiduité et l'accomplissement efficace de leurs fonctions à bord et à terre, . prévoyant la tenue d'enquêtes, soit devant l'autorité de pilotage, soit devant toute autre personne, sur toutes matières relevant de la présente Partie; et sans restreindre la généralité de ce qui précède, établir des règlements relatifs à tout pilote ... qui dans les limites de la circonscription pour laquelle il est breveté ou en dehors,

...

(in) fait fonction de pilote ... *sous l'influence de boissons enivrantes ou de narcotiques pendant qu'il est de service ou à la veille de l'être.*

(Les italiques, ici ou ailleurs, ne sont pas dans le texte.)

Initialement, l'on doit s'interroger sur l'exacte portée de cet article 329 de la *Loi sur la marine marchande*, question à laquelle M. le Juge Pigeon, parlant au nom de la Cour Suprême du Canada, répond de façon concluante, dans l'instance tout récemment décidée de *D. R. Jones and J. A. Maheux vs Herman E. Gamache et Herman E. Gamache vs The Minister of Transport*¹:

...Le pouvoir de faire des règlements attribué aux autorités de pilotage par l'article 329 de la Loi est bien loin d'être illimité. On a même pris la peine en le leur attribuant de faire une réserve expresse des dispositions de la partie de la Loi où il se trouve ainsi que de celles de toute loi en vigueur dans la circonscription.

Le savant juge, insistant sur la dépendance d'un règlement eu égard à son texte d'institution, ajoute, et je retiens cela uniquement, que: «Lorsque l'on examine les textes auxquels le législateur a ainsi voulu *que tout règlement fût subordonné*...».

¹ [1968] 1 R.C de l'É 345

Le paragraphe (f) du même article 329 permet, nous l'avons vu, «d'établir des règlements *concernant la gouverne des pilotes*», en anglais «make regulations for the government of pilots». L'affaire *Gamache v. The Minister of Transport (supra)* mettait en question, entre autres points, la signification réelle de ces expressions «gouverne» et «government». Les règlements dont l'invalidité fut prononcée alors, soit le paragraphe (2a) de l'article 15 et les paragraphes (1) et (5) de l'article 24 du *Règlement général de la circonscription de pilotage de Québec*, décrétaient le classement des pilotes en trois catégories, les ordres A, B et C, d'importance décroissante. Autre est l'objectif que se propose le règlement 19(1), mais la définition des vocables précités, suggérée par M. le juge Pigeon, demeure nécessairement invariable; la voici :

Peut-on trouver un texte ayant clairement pour effet d'autoriser l'autorité de pilotage à faire un tel règlement? Le seul texte que l'on ait invoqué devant nous c'est cette partie du paragraphe f) de l'article 329 de la Loi qui permet d'établir des règlements concernant la gouverne des pilotes...»; en anglais: «Make regulations for the government of pilots». Dans l'une ou l'autre langue, ce texte ne vise que la conduite des pilotes. Littré définit «gouverne»: «ce qui doit servir de règle de conduite dans une affaire». «Government» a plus d'un sens mais dans le contexte il est clair qu'il est pris dans celui que le Shorter Oxford English Dictionary indique en second lieu: «the manner in which one's action is governed».

L'application de ceci au cas présent provient de ce qu'il faut situer ce pouvoir de réglementation dans le contexte de l'entreprise libre, où chaque pilote est un entrepreneur libre au même titre que l'avocat, le médecin ou tout autre professionnel. Il s'agit d'un règlement pour la «gouverne» des pilotes mais considérée, toujours, dans le domaine de la libre entreprise.

Cet article-clé, 329, au paragraphe (f), désigne les offenses que l'autorité de pilotage peut créer par règlement. Parmi ces manquements au devoir, le sous-paragraphe (f)(iii) précise que l'usage de boissons enivrantes ne devient une infraction *que s'il détermine un certain degré d'intoxication chez un pilote en service ou sur le point d'être appelé*. Il semble donc que l'offense prévue à l'article 19(1) ne se fonde pas sur ce texte de l'article 329(f)(iii) de la Loi, car le demandeur n'est pas accusé d'avoir été «*sous l'influence de boissons enivrantes... pendant qu'il était de service ou*

1968
 YVES
 POULIOT
 v.
 J. R.
 BALDWIN
 &
 L'HONORABLE
 PIERRE
 ELLIOTT
 TRUDEAU
 —
 Dumoulin J.
 —

1968
 YVES
 POULIOT
 v.
 J. R.
 BALDWIN
 &
 L'HONORABLE
 PIERRE
 ELLIOTT
 TRUDEAU
 ———
 Dumoulin J

à la veille de l'être» mais simplement «d'avoir consommé des boissons enivrantes alors qu'il était dans l'exécution de ses fonctions».

En l'occurrence, tout se résume à savoir si l'autorité locale de pilotage par un règlement pour la «gouverne» des pilotes peut interdire le droit d'un pilote de consommer une boisson alcoolisée alors qu'il serait de service ou au moment de le devenir, que cette boisson affecte ou pas ses facultés mentales. Autrement dit, le manquement reproché au demandeur est-il dans le contexte répressif du paragraphe (f)?; puis, enfin, l'article 329, paragraphe (f)(iii) n'a-t-il pas pour effet de définir et, par conséquent, de restreindre la faute censurée à l'état d'intoxication, c'est-à-dire, d'être sous l'influence des boissons enivrantes?

L'usage modéré des liqueurs alcooliques serait-il de nature à nuire à la bonne conduite d'un pilote prudent, à l'accomplissement efficace de sa tâche, plus que pour aucun autre professionnel? A tout événement la Loi même ne va point jusque-là et ne réprime que l'abus. Quant au sous-signé, que l'on ne se méprenne pas, il ne lui incombe point d'apprécier la sagesse, possiblement très réelle, du règlement attaqué, mais seulement sa stricte légalité.

Parce qu'il s'écarte des lignes tracées par l'article 329(f)(iii) en décrétant une offense qui n'y est pas déclarée, le règlement 19(1) est inadmissible.

Pour les motifs ci-haut explicités, faisant droit aux conclusions du demandeur-appelant, je tiens pour illégal, irrégulier, invalide et *ultra vires* l'article 19(1) du *Règlement général de la circonscription de pilotage de Québec*. La Cour ordonne aussi que soit annulée l'ordonnance du défendeur, datée le 9 mai 1967, suspendant permanemment le brevet Q-105 du demandeur Yves Pouliot.

Le demandeur-appelant aura droit de recouvrer les frais encourus, après taxation.